

**Hur socialtjänsten ska övergå till
att bevilja fler insatser utan
individuell behovsprövning, i
enlighet med den föreslagna nya
socialtjänstlagen, SoL**

start.stockholm

Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL.

Dnr: 3.1.1-302/2021

Utgivningsdatum Februari 2022.

Utgivare: Socialförvaltningen.

Kontaktpersoner: Jazmine Hjorth Tegman, Hanna Rossetti och Karin Nordmark.

Sammanfattning

I Stockholms stads budget för 2021 fick socialnämnden i uppdrag att utreda *Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL*. Bakgrunden till uppdraget är utredningen *Hållbar socialtjänst*, som i sitt slutbetänkande den 26 augusti 2020 lämnade förslag tänkta att tillsammans skapa förutsättningar för en hållbar socialtjänst. Ett av slutbetänkandets förslag handlar om möjligheten för kommuner att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Slutbetänkandet har varit ute på remiss och remissvaren var Socialdepartementet tillhanda den 1 februari 2021. Någon tidplan för nästa steg, vilket sannolikt är en lagrådsremiss, finns i nuläget inte att tillgå.

Socialförvaltningen redogör i rapporten för de behov, möjligheter och utmaningar som har identifierats när det kommer till hur staden ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Förvaltningens förslag för vidare utredning, inom ramen för fortsatt uppdrag i budget för 2022, är att staden identifierar *vilka grupper av individer* som är i störst behov av socialtjänstens tidiga insatser utan individuell behovsprövning. Vidare föreslår förvaltningen att staden ökar sin kunskap om *vilka behov* av tidigt stöd som identifierade grupper har, utifrån vad som är möjligt enligt förslaget till ny socialtjänstlag. Förvaltningen föreslår även att ett förslag tas fram för på *vilket sätt* som stadens socialtjänst bör bevilja tidiga insatser utan individuell behovsprövning. Stadens mål bör vara att uppnå en attraktiv och lättillgänglig socialtjänst för stadens invånare i behov av tidigt stöd, om en ny socialtjänstlag träder i kraft.

Innehåll

Innehåll	4
Uppdraget	6
Arbetsätt och genomförande	6
Avgränsningar	6
Definitioner	7
Bakgrund	8
Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47	8
Nulägesbeskrivning av stöd som erbjuds i staden utan individuell behovsprövning	15
Träfflokal	15
Personligt ombud	15
Heminstruktör för syn- och/eller hörselskadade	16
Fixartjänst	16
Ungdomsmottagningar	16
Relationsvåldscentrums insatser	17
Öppenvårdsinsatser	17
Relevanta rapporter och underlag	19
Ju förr desto bättre SOU 2018:32	19
Samsjuklighetsutredningen	20
Kartläggning av öppenvård inom barn och unga	21
Relevanta budgetuppdrag och projekt	21
Modell för tidigt socialt stöd	21
Klientcentrerad socialtjänst	22
Rätt stöd i rätt tid	22
Fasa in och fasa ut effektiva och ineffektiva metoder	23
Exempel från två kommuner	23
Lättillgänglig socialtjänst i Linköpings kommun	23
Avbrutet försök i Uppsala kommun	24
Sammanställning av remissvar	25
Stockholms stads remissvar	25
Myndigheter	28
Föreningar, förbund, kunskapscenter och stiftelser	30

Barn som vistas på skyddade boenden	32
Brukarorganisationer	32
Uppdraget ur olika perspektiv	35
Likställighet inom kommunen	35
Valfrihet	36
Juridiskt perspektiv	37
Ekonomiskt perspektiv	39
Redovisning av resultat.....	41
Workshop med stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter.....	41
Redovisning av insikter	43
Stockholms stads svar på Sveriges kommuner och regioners kartläggning	50
Socialtjänstens enhetschefsnätverk.....	60
Synpunkter och förslag	61
Förslag till fortsatt arbete.....	62

Uppdraget

Uppdraget som socialförvaltningen fick i budget för 2021 lyder enligt följande: *Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL.*

Aktuellt budgetuppdrag avser att bidra till kommunfullmäktiges inriktningsmål *En modern storstad med möjligheter och valfrihet för alla*. I Stockholm får människor i behov av stöd insatser i tid präglade av hög kvalitet, evidens och rättssäkerhet (1.4). Det vill säga staden ska säkerställa tillgången till stöd för alla stadens invånare oavsett vart i staden de bor.

Arbetssätt och genomförande

Inhämtning av information och underlag för arbetet med rapporten har skett på följande sätt:

- Litteraturgenomgång av publicerade rapporter kopplade till uppdraget.
- Genomgång och sammanställning av remissvar på slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst*.
- Tre workshops med chefer och medarbetare från stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna.
- Interna workshops inspirerade av metoden tjänstedesign i syfte att bearbeta workshopmaterialet.
- Medverkan vid socialtjänstens berörda enhetschefsnätverk och vid socialtjänstinternatet.
- Möte och avstämningar med controllers inom individ och familj samt funktionsnedsättning och med juridiska avdelningen på stadsledningskontoret.
- En sammanställning av Stockholms stads svar på Sveriges kommuner och regioners, SKR, kartläggning av socialtjänstens insatser som genomfördes 2021.

Avgränsningar

Det lagförslag, i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst*, som rör möjligheten att bevilja insatser utan föregående individuell behovsprövning omfattar verksamhetsområdena barn och unga, missbruk och beroende, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, funktionsnedsättning, socialpsykiatri samt äldreomsorg. Lagförslaget omfattar inte verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Utifrån att förslaget om ny socialtjänstlag omfattar nästan samtliga av socialtjänstens verksamhetsområden har avgränsningar gjorts i denna rapport.

Äldreförvaltningen och verksamhetsområdet äldreomsorg inkluderas inte i arbetet med rapporten. Äldreförvaltningen har inte haft i uppdrag att utreda fler insatser utan individuell behovsprövning i budget för 2021. I aktuell rapport redovisas dock exempel från äldreomsorgen som har bedömts vara relevanta för uppdraget.

I arbetet med uppdraget har fokus varit på att utreda hur staden ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Detta genom att identifiera, sammanställa och redogöra för stadens behov ur ett verksamhetsperspektiv. Som ett resultat av denna avgränsning lämnas i denna rapport inte några förslag på vilka insatser som staden ska bevilja utan individuell behovsprövning, om förslaget till ny socialtjänstlag träder i kraft.

De målgrupper som identifierades i planeringsfasen för uppdraget var individen, stadsdelsförvaltningar, stadsövergripande verksamheter samt äldreförvaltningen. Av dessa valdes målgrupperna stadsdelsförvaltningar och stadsövergripande verksamheter, vars behov har undersökts närmre och redovisas i rapporten. Detta innebär att den identifierade målgruppen individen och hens behov inte har efterfrågats och av den anledningen inte redovisas i denna rapport.

Definitioner

Utifrån att begrepp kan få olika innebörd beroende på hur de används och i vilket sammanhang, har följande begrepp definierats i arbete med rapporten: likställighet, insatser utan individuell behovsprövning och insatser med individuell behovsprövning, individen/den enskilde, invånare i Stockholms stad och handläggare.

Insatser utan individuell behovsprövning och insatser med individuell behovsprövning

I rapporten används begreppet *insatser utan individuell behovsprövning* för insatser som inte föregås av utredning och beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen. Begreppet *insatser med individuell behovsprövning* används för insatser som föregås av utredning och beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Individen/den enskilde

I denna rapport används två olika benämningar, individen och den enskilde, utifrån vad som passar i varje enskilt sammanhang. Dessa begrepp omfattar barn, unga och vuxna personer som är i behov av

stöd från socialtjänsten, oavsett om det rör insats med eller utan individuell behovsprövning enligt socialtjänstlagen.

Invånare i Stockholms stad

I rapporten används genomgående begreppet invånare i Stockholms stad med undantag för när andra källor citeras. Begreppet omfattar alla som bor och vistas i staden som kan ha behov av kontakt eller stöd från socialtjänsten, nu eller i framtiden.

Handläggare

Utifrån att rapporten omfattar flera av socialtjänstens verksamhetsområden förekommer benämningarna socialsekreterare och biståndshandläggare. I denna rapport används *handläggare* i de avsnitt som handlar om ärendehandläggning.¹

Bakgrund

Bakgrunden till socialnämndens uppdrag att utreda *Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL*, är den översyn som regeringen beslutade om i april 2017. Översynen gäller socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och vissa av socialtjänstens uppgifter.² Översynen av socialtjänstlagen syftar till att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Utredningen hade i uppdrag att se över och lämna förslag gällande en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och minskar behovet av individuella insatser.³ En sammanfattning av slutbetänkandet presenteras nedan.

Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47

Utredningens slutbetänkande *Hållbar socialtjänst* presenterade fyra större förslag, vilka bedömts som särskilt viktiga för att skapa en hållbar socialtjänst. Förslagen är formulerade enligt följande:

¹ Handläggningen av ett ärende som avslutas med ett beslut av något slag, SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s.721.

² Dir. 2017:39 (2017) *Översyn av socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

³ SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s.35.

- En förebyggande och lättillgänglig socialtjänst.
- Övergripande planering och planering av insatser.
- En kunskapsbaserad socialtjänst.
- Möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.⁴

Tillsammans bildar förslagen en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. Förslagen handlar om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lättillgänglig. Socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, möjligheten ska finnas för kommunerna att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.⁵

En utgångspunkt har varit att utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande. Utredningen har därför utgått från att analysera hur socialtjänsten kan ges möjlighet att utföra sitt uppdrag på ett bättre och mer effektivt sätt.⁶

Hållbar socialtjänst - avgränsning

Slutbetänkandet presenterar följande avgränsningar, gällande vilka insatser som inte får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning:

- Kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson.
- Vård i familjehem.
- Vård i sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.
- Vård av barn i jourhem, stödboende eller andra hem för vård eller boende som avses i tredje punkten.
- Stadigvarande plats i sådant boende som avses i 8 kap. 4 eller 7 §§ SoL, särskilda boendeformer för äldre personer och personer med funktionsnedsättning.
- Ekonomisk hjälp.⁷

I aktuellt uppdrag och i denna rapport ligger fokus på den del av slutbetänkandet som handlar om möjligheten för kommunen att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.

⁴ Ibid., s.35.

⁵ Ibid., s.955.

⁶ Ibid., s.36.

⁷ Ibid., s.694.

Insatser utan föregående individuell behovsprövning

I slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* görs bedömningen att regelverket, för att tillhandahålla insatser till enskilda, behöver vara flexibelt och lämna utrymme för att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov.⁸ För att nå enskilda individer som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna tillhandahålla insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. Det är därför viktigt när kommunen planerar sina insatser för enskilda, att utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Genom lättillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas tillvara när motivationen finns där.⁹

Slutbetänkandet föreslår att det införs en ny bestämmelse som anger att kommunen får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Denna bestämmelse bör formuleras som en befogenhet, vilket innebär att kommunerna får tillhandahålla insatser utan behovsprövning men inte är skyldiga att göra det. Utredningen föreslår vidare att möjligheten att tillhandahålla insatser utan behovsprövning ska vara ett komplement till biståndsbestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ SoL, det innebär med andra ord ingen begränsning av den enskildes rätt till insats enligt lag.¹⁰

Varje enskild kommun kan välja om insatserna ska vara öppna för alla eller om den enskilde måste uppfylla vissa villkor för att kunna ta del av dem. I lagförslaget finns ett tilläggsförslag om att den enskilde ska kunna vända sig direkt till en utförare som erbjuder insatser för kommunens räkning. Utredningens bedömning är att utföraren endast kommer att göra en snabb kontroll av om den enskilde uppfyller de villkor, som på förhand ställts av socialnämnden, för att få ta del av insatsen eller inte. Det besked som lämnas till den enskilde kommer vara ett ”automatiskt” resultat av socialnämndens villkor. Det finns därför inte, enligt utredningens bedömning, något utrymme för utföraren att göra en självständig bedömning och beskedet kan därför inte anses ha några väsentliga verkningar för den enskilde. Beslutet kan därför inte, enligt utredningens bedömning, betraktas som ett beslut i förvaltningsrättslig¹¹ mening. Om utredningens bedömning inte

⁸ Ibid., s. 687.

⁹ Ibid., s.52.

¹⁰ Ibid., s.691.

¹¹ Förvaltningsrätt är det område som omfattar myndigheters skötsel, förvaltning och handläggning av mål och ärenden mellan myndigheter och enskilda individer.

godtas, lämnas ett alternativt förslag om möjligheten för kommunen att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata utförare. Detta skulle dock innebära att en ändring behöver göras i nuvarande 2 kap. 5 § SoL, eftersom att nuvarande lag anger att myndighetsutövning inte får överlämnas till en enskild person.¹²

Kommunen kan välja att själv ansvara för administration och fördelning av insatser. Kommunen väljer även om insatserna ska utföras i egen regi eller i privat regi. Om en privat utförare ska utföra insatser krävs det att kommunen har ett avtal med utföraren. Utförare som genomför en insats utan föregående individuell behovsprövning ska vara skyldig att informera den enskilde om möjligheten att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen.¹³

Av utredningen framgår att de kommuner som överväger att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning noga bör överväga vilka insatser som är lämpliga att tillhandahålla, dess omfattning, vilka eventuella villkor som bör gälla för att ta del av en viss insats, om den enskilde ska betala någon avgift samt hur debitering till utförarna ska ske. Kommunerna kan även välja att stegvis införa insatser utan behovsprövning. Vidare bör kommunerna väga fördelarna med tidiga och förebyggande insatser mot risken för att det senare uppkommer behov av mer omfattande och resurskrävande insatser.¹⁴

Dokumentation

I dag gäller kravet på dokumentation endast vid handläggning av ärenden och vid genomförande av insatser som har föregåtts av beslut enligt SoL. Kravet gäller inte när insatser tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning. Anledningen till detta, är enligt utredningen, att dessa insatser inte föregås av någon ärendehandläggning och därmed inte heller något beslut. Utredningen föreslår att bestämmelsen i nuvarande lag, 11 kap. 5 § SoL, omformuleras till att ange att handläggning av ärenden och genomförandet av insatser som rör enskilda ska dokumenteras. Skyldigheten att dokumentera rör inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid genomförande av rådgivning. I utredningen beskrivs att *rådgivning* till exempel kan syfta till att ge råd och upplysningar till enskilda om vilka insatser som socialtjänsten kan tillhandahålla generellt eller i en viss situation samt vilka effekter dessa kan förväntas ha. Rådgivning kan också

¹² SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s. 716-720.

¹³ Ibid., s. 691-693.

¹⁴ Ibid., s. 751.

vara mer omfattande och inriktad på en viss situation eller ett visst problem, till exempel familjerådgivning och alkoholrådgivning. Anledningen till att dessa insatser i dag är undantagna från kravet på dokumentation är enligt utredningen att den enskilde ska kunna ges möjlighet att få vara anonym. Utredningen anser att detta är ett viktigt skäl som motiverar att dokumentation ska kunna underlätas även fortsättningsvis. När det gäller insats i form av rådgivning är det därför utredningens bedömning att dokumentationen inte ska gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Detta bör enligt utredningen gälla oavsett om rådgivning ges med eller utan föregående individuell behovsprövning. Information till enskilda ges enligt utredningen sällan som en självständig insats och skulle därför inte behöva omfattas av dokumentationskravet. Utredningen lyfter dock att om den information som ges till den enskilde är av mer omfattande karaktär, är det svårt att dra en tydlig gräns i förhållande till rådgivning. Sådan information bör därför som regel kunna anses omfattas av begreppet rådgivning. Vidare framgår att sådan information som lämnas inom ramen för den serviceskyldighet som regleras i förvaltningslagen inte är att betrakta som en insats enligt socialtjänstlagen. Kravet på dokumentation ska därför inte gälla för denna typ av information.¹⁵

Vidare föreslås det i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* att kravet på dokumentation ska gälla vid genomförandet av alla insatser, oavsett om insatsen ges efter föregående individuell behovsprövning eller utan. Dokumentationen bör endast omfatta sådan information som är relevant för att kunna följa upp resultatet av insatsen. Dokumentationens utformning och omfattning bör därför, enligt utredningens bedömning, sättas i relation till insatsens karaktär och till vem insatsen riktar sig.¹⁶

Vidare föreslår utredningen att socialnämnden, om det finns särskilda skäl, får besluta om att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska dokumenteras vid genomförandet av en insats utan föregående individuell behovsprövning.¹⁷

Utredningens bedömning är att socialnämnden ska kunna medge undantag från kravet på dokumentation vid genomförande av insatser utan behovsprövning om det finns särskilda skäl för detta. Det kan till exempel handla om att det är svårt att nå utsatta grupper om det inte finns möjlighet till anonymitet. Utsatta grupper som nämns är personer som är utsatta för våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, beroendeproblematik eller

¹⁵ Ibid., s. 730.

¹⁶ Ibid., s. 729.

¹⁷ Ibid., s. 728.

prostitution. Ytterligare exempel är öppna verksamheter som är utformade som mötesplatser eller träffpunkter, där det inte finns skäl eller behov av att dokumentera uppgifter som kan kopplas till enskilda individer. Undantag från kravet på dokumentation ska dock endast gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Andra uppgifter som krävs för att följa upp och kontrollera verksamheten, som omfattningen av de insatser som tillhandahålls och verksamhetens resultat på gruppnivå, ska inte undantas från kravet på dokumentation. Av utredningen framgår att det är socialnämnden som ska kunna besluta om undantag, att ett sådant beslut ska gälla i förhållande till en viss insats. Undantaget ska därmed gälla alla som deltar i insatsen och inte enbart en enskild individ.¹⁸

Anmälningssplikt

Utförare omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL och ska anmäla oro för ett barn som far illa eller riskerar att fara illa. Det är enligt utredningens bedömning nödvändigt att informationen dokumenteras i anmälan oavsett socialnämndens beslut om undantag från dokumentation av själva insatsen. Undantag från kravet på dokumentation kan därför medföra att det inte finns någon annan dokumentation i ärendet för det barn som utförarens orosanmälan gäller, annat än de uppgifter som lämnats vid själva orosanmälan. Utredningen anser dock att detta är något som måste vägas mot att en kontakt över huvud taget har kunnat etableras mellan socialtjänsten och barnet eller en vuxen som står barnet nära. Behovet av att nå individer som är i behov av stöd, men som endast är beredda att ta emot insatser om de får vara anonyma, väger tyngre än dokumentation för uppföljning på individnivå.¹⁹

Uppföljning

Uppföljning är enligt utredningen en förutsättning för att säkerställa att insatser utan föregående individuell behovsprövning är av god kvalitet. När enskilda tar del av insatser utan behovsprövning kommer möjligheten till individuell uppföljning att begränsas. Anledningen till detta är att det inte är socialnämnden som beviljar insatsen. Socialnämnden kommer därför inte att ha någon kännedom om vem eller vilka som tar del av insatsen. I dessa fall är det i stället utförarna som kommer att ansvara för att samla in och sammanställa eventuella uppgifter på individnivå. Socialnämnden har ett ansvar att säkerställa och kontrollera att lämplig uppföljning sker hos utföraren, detta oavsett om insatsen bedrivs i egen regi eller i privat regi. Eftersom socialtjänstlagen redan innehåller krav

¹⁸ Ibid., s. 731-732.

¹⁹ Ibid., s. 732-733.

på god kvalitet och att detta förutsätter uppföljning är det utredningens bedömning att det inte behöver införas någon särskild reglering om hur insatser utan individuell behovsprövning ska följas upp av socialnämnden. Det får i stället bestämmas med utgångspunkt i vilken insats det gäller, i vilken omfattning den tillhandhålls samt till vem insatsen riktar sig.²⁰

Privata utförare

Utredningen uppger att det vid anlitande av aktörer med vinstintresse kan finnas viss risk för att privata utförare, i syfte att hålla nere kostnaderna, skär ner på kvalitet, sänker personaltäthet eller utformar sina insatser så att de drar till sig personer som är förknippade med låga kostnader. Det finns också en risk för att utföraren lämnar oriktiga uppgifter i sin redovisning till kommunen och till exempel uppger att man utfört mer arbete än vad man faktiskt har gjort. Enligt utredningens uppfattning borde inte sättet för hur insatserna tillhandahålls, med eller utan föregående individuell behovsprövning, i sig påverka utförarens möjlighet till vinst eller insatsens kvalitet. Utredningen anser däremot att det finns en ökad risk i förhållande till de insatser eller verksamheter där den enskilde är anonym. Anledningen till detta är enligt utredningen att kommunen inte kan kontrollera vem som faktiskt har deltagit i insatsen. Utredningen menar att oavsett på vilket sätt insatser tillhandahålls ansvarar kommunen för att formulera tydliga villkor för utförandet av insatserna. Kommunen har därmed möjlighet att begränsa och minska risken för felanvändning och missbruk. Kommunen bör enligt utredningen också följa upp att privata utförare utför uppdraget i enlighet med villkoren samt säkerställa att den redovisning som ligger till grund för utbetalning av ersättning utgör ett tillfredställande underlag. Om kommunen finner att en verksamhet generar högre kostnader än planerat eller inte ger den effekt som är tänkt, kan kommunen utifrån utredningens förslag dra in eller begränsa tillgången till insatser utan individuell behovsprövning.²¹

Likvärdighet mellan kommuner

Utredningen föreslår att möjligheten att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning ska vara en befogenhet. Detta innebär enligt utredningen att hur insatser utan individuell behovsprövning tillhandahålls, kommer att skilja sig åt mellan kommuner. En insats som i en kommun är tillgänglig utan individuell behovsprövning behöver inte vara det i en annan kommun. Utredningen anser inte att en likvärdig socialtjänst innebär att allt måste göras lika över

²⁰ Ibid., s. 737-738.

²¹ Ibid., s. 757-759.

landet. Avgörande för likvärdigheten är att den enskilde ska kunna få sina behov tillgodosedda oavsett var i landet hen befinner sig samt att insatserna är av god kvalitet. Att kommunerna tillhandahåller insatser på olika sätt är av underordnad betydelse för likvärdigheten, så länge den enskilde faktiskt får sina behov tillgodosedda.²²

Nulägesbeskrivning av stöd som erbjuds i staden utan individuell behovsprövning

Nedan redogörs för ett urval av verksamheter och det stöd som i dagsläget erbjuds stadens invånare utan föregående individuell behovsprövning.

Träfflokal

Träfflokal är ett exempel på en verksamhet som inte kräver individuell behovsprövning. Av stadens riktlinjer för socialpsykiatri²³ framgår att en träfflokal är en öppen verksamhet dit personer med psykisk funktionsnedsättning kan komma för att till exempel fika, äta lunch och umgås. Det finns även möjlighet att delta i olika aktiviteter. De träfflokaler som finns i Stockholms stad är tillgängliga för alla stadens invånare, oavsett i vilket stadsdelsområde den enskilde är bosatt eller vistas.

Någon kontroll av om enskilda individer som kommer till träfflokalerna är folkbokförda i Stockholms stad görs inte. Detta innebär att personer från andra närliggande kommuner skulle kunna delta i verksamheten.

Personligt ombud

Av *Årsrapport personligt ombud 2020*²⁴ framgår det att personligt ombud är ett stöd som riktar sig till personer från 18 år med psykiska funktionsnedsättningar, som har betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter inom olika livsområden. Vidare framgår det att den som får stöd av personligt ombud ska ha ett sammansatt och omfattande behov av vård, rehabilitering, sysselsättning samt stöd och service. Det ska dessutom finnas ett behov av långvariga kontakter med socialtjänst, primärvård eller

²² Ibid., s. 756-757.

²³ Riktlinjer för utredning, dokumentation m.m. inom stadens socialpsykiatri, Antagna av KF 2011-05-23, reviderade 2012-03-15 s.25.

²⁴ Årsrapport personligt ombud 2020, Dnr 3.1.1–146/2021.

den specialiserade psykiatrin och andra myndigheter. Det finns inget krav på att den enskilde ska ha en psykiatrisk diagnos. De personliga ombuden arbetar på den enskildes uppdrag och är fristående från myndigheter och vårdgivare. De arbetar inte med myndighetsutövning eller vård- och behandlingsinsatser. Tjänsten är kostnadsfri för den enskilde och föregås inte av individuell behovsprövning. Stadsdelsförvaltningarna och Enheten för hemlösa tillhandahåller personligt ombud i kommunal regi.

Heminstruktör för syn- och/eller hörselskadade

En heminstruktör har till uppgift att ge hjälp till självhjälp och stödja förmågan hos personer med syn- och/eller hörselskador. I heminstruktörens arbete ingår att utarbeta former för anpassningar i det dagliga livet. Målet är att den enskilde efter träning ska öka sin självständighet i det dagliga livet. Insatsen bör vara lättillgänglig och utformas så flexibelt som möjligt. Som huvudregel kan den enskilde själv ta direktkontakt med en heminstruktör, stödet kan också beviljas efter individuell behovsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL för att säkerställa den enskildes rätt till insatsen.²⁵

Fixartjänst

Fixartjänst är ett exempel på en insats inom stadens äldreomsorg som ges utan individuell behovsprövning. Insatsen regleras via av staden uppställda villkor, dessa är målgrupp, omfattning och innehåll.²⁶ Utifrån att denna rapport fokuserar på att utreda *hur* staden ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, är detta exempel intressant i sammanhanget.

Enligt 2 kap 7 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner, utan individuell behovsprövning, tillhandahålla servicetjänster åt personer som har fyllt 68 år. Insatsen fixartjänst är ett exempel på hur Stockholms stad utifrån gällande lagstiftning valt att utforma och erbjuda insats utan individuell behovsprövning.

Ungdomsmottagningar

Det finns åtta ungdomsmottagningar i Stockholms stad som bedrivs i samverkan mellan stadsdelsförvaltningar och Region Stockholms utförarenhet SLSO, Stockholms läns sjukvårdsområde. Målgruppen är unga personer från 12 år till 22 år. De psykosociala insatser som

²⁵ Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning Dnr 3.1-0617/2012.

²⁶ Riktlinjer för handläggning av ärenden inom socialtjänstens äldreomsorg Dnr: 3.1 268/2020 ÄN, Dnr: KS 2020/1362 s. 62-63.

erbjuds vid mottagningarna inom ramen för socialtjänstlagen är framförallt råd- och stödsamtal samt gruppverksamhet.

Ungdomsmottagningarna finansieras inom ordinarie budget och det är respektive stadsdelsförvaltning som bestämmer över resursfördelningen. Den unge får vända sig till valfri ungdomsmottagning i Stockholms län. Ungdomsmottagningen ska som princip ta emot alla men får vid för högt tryck hänvisa den unge till en annan mottagning.

Relationsvåldscentrums insatser

Inom verksamhetsområdet våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck har ett arbete gjorts i staden för att säkerställa ett likställt och samordnat stöd och skydd av hög kvalitet.

Verksamheten vänder sig till personer som är utsatta för våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck och till våldsutövare. Inom staden är det möjligt, för den som önskar rådgivning, att få några stödsamtal utan individuell behovsprövning. Vill den enskilde ha ett mer strukturerat stöd behöver hen ansöka om detta och en utredning inledas så att beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen kan fattas.

Sedan 2018 finns det i staden totalt fyra relationsvåldcentrum, RVC, samt ett relationsvåldsteam, RVT, för hela staden.²⁷ Till RVC kan personer från 18 år och äldre oavsett kön, könsidentitet eller sexuell identitet vända sig. Samtliga stadsdelsförvaltningar tillhör ett RVC.

Öppenvårdsinsatser

Barn och unga

Inom barn och unga erbjuds idag en del insatser utan individuell behovsprövning, ett urval presenteras nedan.

Föräldraskapsstödsprogram

Staden erbjuder strukturerade universella föräldraskapsstödsprogram vars innehåll bygger på kunskap om barn och föräldraskap. De bygger på att föräldrar ses i grupp ett visst antal gånger och innehållet följer en handledning eller manual. Teman är ofta barns utveckling, att förena värme och ramar samt konflikthantering. Socialförvaltningens enhet PLUS utvecklar, utbildar och förvaltar föräldraskapsstödsprogram. Exempel på föräldraskapsstödsprogram är Alla Barn i Centrum, ABC, som riktar

²⁷ Relationsvåldsteam, RVT, fattar beslut om insatser inom verksamhetsområdet.

sig till alla föräldrar, Komet som är ett samspelsprogram vid utagerande beteende hos barn och unga och Föräldraskap i Sverige, FÖS, som är samhällsorienterande gruppträffar för utrikesfödda föräldrar. Stadens familjerådgivning erbjuder en kurs för föräldrar som har separerat från barnets andra förälder. Barnets båda föräldrar är välkomna att delta i olika grupper.²⁸

Råd- och stödsamtal

Inom verksamhetsområdet barn och unga erbjuder samtliga stadsdelsförvaltningar råd- och stödsamtal. Möjligheten till dessa råd- och stödsamtal och omfattningen av dessa skiljer sig åt i de olika stadsdelsförvaltningarna. I flera stadsdelsförvaltningar finns föräldramottagningar med föräldrarådgivare dit föräldrar kan vända sig på egen hand. Någon stadsdelsförvaltning tar även emot unga för råd- och stödsamtal. De flesta stadsdelsförvaltningar uppger en gräns för råd- och stödsamtal på fem till sex samtal. Ett par stadsdelsförvaltningar har en lägre gräns för antalet samtal och någon har en högre gräns.²⁹

Skolsociala team

Skolan och socialtjänsten samarbetar i skolsociala team när det gäller elevers skolfrånvaro. Staden har utarbetat en gemensam arbetsmodell som beskriver och tydliggör strukturer och processer för arbetet. Det Skolsociala teamet, SST, kan till exempel bestå av en eller flera roller som exempelvis kurator på skolan, specialpedagog från elevhälsan, medarbetare från socialtjänstens öppenvårdsverksamhet, ofta kallade skolsocionomer.³⁰

Vuxna

Inom stadens verksamheter för vuxna personer erbjuds insatser utan individuell behovsprövning, ett urval presenteras nedan.

Öppenvård i egen regi

En del stadsdelsnämnder erbjuder vid behov ett begränsat antal stödsamtal via sin egen öppenvård. Ett argument för att erbjuda individen stödsamtal utan individuell behovsprövning är att personer som är motiverade till att ta emot stöd- och behandling snabbare blir hjälpt.

²⁸ <https://familjeradgivning.stockholm/gruppverksamheter/stodgrupp-for-foraldrar/>

²⁹ Stockholms stad (2018). Öppenvård barn, unga och familj, Socialförvaltningen.

³⁰ [Gemensam arbetsmodell för skolsociala team - SST - Stockholms stads intranät](#)

Behandlingsenheten

Utöver stadsdelsnämndernas egen öppenvård finns även socialförvaltningens behandlingsenhet, BE. Verksamheten har i uppdrag att vara ett komplement till stadsdelsnämndernas utbud av insatser inom öppenvården. BE tillhandahåller bland annat insatser av mer öppen eller rådgivande karaktär, exempelvis avhopparverksamhet för personer från 20 år, stöd till anhöriga och stöd till personer med missbruk och beroende samt insatser för våldsbejakande extremism.

MIKA mottagningen

Mikamottagningens verksamhet drivs i socialförvaltningens regi och erbjuder stöd för att lämna prostitution, stöd till personer som använder sex som självskadebeteende, motverka människohandel för sexuellt ändamål, sexköp och sexuell hälsa. Verksamheten arbetar uppsökande och erbjuder praktiskt stöd och rådgivning. Hos MIKA får alla vara anonyma, endast juridiskt kön, ålder och vilken stadsdelsförvaltning som den enskilde tillhör registreras.

Relevanta rapporter och underlag

Nedan presenteras ett urval av rapporter och underlag som bedömts som relevanta för aktuellt uppdrag.

Ju förr desto bättre SOU 2018:32

Under arbetet med utredningen till nya socialtjänstlagen publicerades ett delbetänkande *Ju förr desto bättre*,³¹ som syftade till att fördjupa kunskapen om och möjligheterna till att arbeta förebyggande med målet att väcka intresse för frågorna bland beslutsfattare, professioner och brukarföreträdare. Delbetänkandet anger att en socialtjänst som förhindrar eller motverkar sociala problem och social utestängning innebär något mer än att socialtjänsten erbjuder enstaka förebyggande insatser. Det handlar om att utveckla ett nytt arbetssätt och att integrera ett förebyggande perspektiv.

Sammanfattningsvis delges i delbetänkandet att det finns olika förklaringar till att det förebyggande arbetet har haft svårt att hävda sig i relation till ärendehandläggning och myndighetsutövning. Att lagstiftningen inte ger tillräcklig vägledning, att ledning- och styrsystem försvårar långsiktighet och helhetssyn, brist på metoder och metodstöd samt en instabil personalsituation inom delar av

³¹ SOU 2018:32. *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst. Stockholm 2018.

socialtjänsten. Behovet av mer forskning inom förebyggande socialt arbete är stort och utvecklingen av ett nytt arbetssätt behöver utgå både från befintliga kunskaper och från kunskap som utvecklas inom ramen för en lärande socialtjänst.

Samsjuklighetsutredningen

Ansvar för missbruks- och beroendevården är fördelat mellan kommun och region. Kommunens ansvar för arbetet med missbruk och beroende regleras främst i socialtjänstlagen och i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

I juni 2020 tillsatte regeringen Samsjuklighetsutredningen. Utredningen fick i uppdrag att föreslå hur samordningen av insatser kan säkerställas när det kommer till vård, behandling och socialt stöd till barn, unga och vuxna personer med samsjuklighet.³² Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för att personer med samsjuklighet erbjuds en samordnad, behovsanpassad och patientcentrerad vård och omsorg.

I oktober 2021 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv, utredningen ska lämna förslag på en gemensam lagstiftning för personer som vårdas utan samtycke enligt LVM eller lag om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), LPT. Slutredovisningen för tilläggsdirektivet ska lämnas in senast den 31 januari 2023.

Samsjuklighetutredningens förslag

Den 25 november 2021 överlämnade Samsjuklighetsutredningen delbetänkandet *Från delar till helhet - En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet* till regeringen. I delbetänkandet föreslås bland annat:

- Att all behandling av skadligt bruk och beroende ska vara ett ansvar för regionernas hälso- och sjukvård.
- Att behandling för skadligt bruk- och beroende ska ges samordnat med behandling för andra psykiatriska tillstånd.
- Att uppsökande och andra förebyggande insatser, social trygghet med fokus på funktionsförmåga, resurser och möjligheter till ett självständigt liv, anhörigstöd, samt insatser till barn och unga ska vara ett fortsatt och förtydligat uppdrag för socialtjänsten.
- Att en samordnad vård- och stödverksamhet för de med stora samordningsbehov ska finnas överallt och bedrivas gemensamt av hälso- och sjukvård och socialtjänst.

³² Samsjuklighet innebär att ha flera diagnoser samtidigt. I samsjuklighetsutredningen handlar det om skadligt bruk eller beroende samtidigt med andra psykiatriska diagnoser.

- Att tillgången till personliga ombud ska öka för personer med samsjuklighet.
- Att ett program för förstärkt brukarinflytande och minskad stigmatisering ska bedrivas tillsammans med patient-, brukar- och anhörigorganisationer.
- Att sammanhållen uppföljning av området skadligt bruk och beroende ska ske utifrån målbilder som tagits fram tillsammans med personer med samsjuklighet och anhöriga.³³

Kartläggning av öppenvård inom barn och unga

Under 2018 genomfördes en kartläggning av omfattning och inriktning i stadens öppenvård för barn och unga och deras föräldrar.³⁴ I uppdraget kartlades verksamheter och insatser i form av öppenvård riktad till barn, unga och deras föräldrar. Insatser som kartlades avsåg både insatser utan individuell behovsprövning och individuellt behovsprövade insatser. Kartläggningen kunde konstatera att samtliga stadsdelsförvaltningar tillhandahöll öppenvård, i egen regi alternativt genom upphandling. Sammanfattningsvis framkom i kartläggningen skillnader vad gäller:

- Likställighet kopplat till väntetid och tillgång till insats samt omfattning och uppföljning av insats.
- Information till stadens invånare.
- Samverkan med till exempel skola och hälso- och sjukvård.

Relevanta budgetuppdrag och projekt

Det finns ett flertal relevanta budgetuppdrag och projekt inom staden som är intressanta utifrån aktuellt uppdrag. Nedan följer några exempel.

Modell för tidigt socialt stöd

I Hässelby-Vällingbys stadsdelsförvaltning genomförs ett utvecklingsarbete i syfte att öka det tidiga sociala stödet till barn och unga för att i ett tidigt skede bryta en negativ utveckling och

³³ SOU 2021:93. *Från delar till helhet - En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet*. Stockholm: Socialdepartementet s. 20

³⁴ Stockholms stad (2018). *Öppenvård barn, unga och familj*, Socialförvaltningen.

sociala problem.³⁵ Utvecklingsprojektet inleddes 2019 med en behovsanalys och beräknas pågå till 2022. I behovsanalysen 2019 framgick det att familjerna upplevde ett glapp i kontakten mellan det förebyggande stödet och enheten för myndighetsutövning. I övergången till enheten för myndighetsutövning identifierades en risk gällande att tappa familjens motivation till att ta emot fortsatt stöd från socialtjänsten.

Utvecklingsarbetet bedrivs i tre delar varav en är pilotverksamheten *Socialtjänst Vällingbyteamet*, en socialtjänst i mini-format. Socialsekreterare i teamet har flera funktioner för att familjen inte ska behöva hänvisas mellan flera olika medarbetare. Utöver förhandsbedömningar, utredningar och att besluta om biståndsbedömda insatser ger socialsekreteraren stöd som inte är biståndsbedömt, stödet ges inom ramen för råd och stöd. I alla ärenden ser socialsekreterarna över om det finns behov av stöd utan biståndsbeslut, vid behov görs kortare utredningar i syfte att komma in med rätt stöd i rätt tid till familjen.

Klientcentrerad socialtjänst

Rapporten *Klientcentrerad organisering i socialtjänsten*³⁶ syftar till att identifiera möjliga alternativ för att närma sig en mer klientcentrerad socialtjänst i Stockholms stad. Utifrån att det finns kopplingar till förslagen i nya socialtjänstlagen om att skapa en mer lättillgänglig socialtjänst, en attraktiv socialtjänst för de personer som socialtjänsten vänder sig till, följer här en kort sammanfattning av rapportens rekommendationer:

- Upprätta en handlingsplan för att säkerställa ett strukturerat, långsiktigt och omfattande utvecklingsarbete.
- Handlingsplanen bör tillvarata information från aktuellt budgetuppdrag.
- Handlingsplanen bör tas fram i nära samverkan med berörda verksamheter och med representanter för klienter.
- Handlingsplanen ska kombineras med en tydlig uppföljnings- och utvärderingsplan med fokus på att mäta förändring i resultat utifrån tydligt formulerade mål.

Rätt stöd i rätt tid

Socialnämnden fick i budget 2021 i uppdrag att stötta stadsdelsnämnderna i en genomlysning av socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning enligt modellen ”Rätt stöd i rätt tid”. I detta arbete har socialtjänstdata från stadens samtliga stadsdels-

³⁵ *Modell för tidigt socialt stöd – Delrapport, 2020*. Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning.

³⁶ *Klientcentrerad organisering i socialtjänsten*. Socialförvaltningen 2021.

förvaltningar sammanställts och analyserats i en rapport.³⁷ Data som har undersökts är utredningar samt förhandsbedömningar som inte leder till vidare utredning. Analysen omfattar ärenden från 2018. Från den genomförda genomlysningen kan lärdomar dras, vad gäller handläggning, insatser och likställighet, i kommande arbete kring hur staden ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med förslaget till ny socialtjänstlag.

Fasa in och fasa ut effektiva och ineffektiva metoder

Socialnämnden fick i budget för 2021 uppdraget att vidareutveckla det förebyggande arbetet och arbetet med tidiga och kunskapsbaserade insatser, bland annat genom att identifiera och sprida kunskap om både effektiva och ineffektiva metoder och insatser. Detta i syfte att fasa ut ineffektiva metoder och behålla användningen av och införa effektiva metoder där sådana finns. Inom ramen för uppdraget har fokus varit på att identifiera förutsättningar och struktur för att systematisera det fortsatta arbetet med att kartlägga evidensbas³⁸ och effektivitet av stadens förebyggande och tidiga insatser. Vidare har en förstudie för pilotprojekt där individanpassat stöd till arbete, IPS,³⁹ erbjuds till personer med missbruksproblematik beställts, inklusive ett förslag på uppföljning och effektvärdering. Detta uppdrag fortsätter 2022 och hänger nära ihop med aktuellt uppdrag.

Exempel från två kommuner

Nedan presenteras ett exempel från Linköpings kommun som under lång tid arbetat med insatser utan individuell behovsprövning och ytterligare ett exempel från Uppsala kommun som prövade att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning.

Lättillgänglig socialtjänst i Linköpings kommun

Linköpings kommun har sedan början av 1990-talet erbjudit ett flertal insatser utan individuell behovsprövning. Den så kallade Linköpingsmodellen innebär att den enskilde vänder sig direkt till den utförare som ger det stöd som den enskilde efterfrågar.

³⁷ Lumell Associates, 2021. Analyser av socialtjänstdata. Jämförande material för Stockholms 13 stadsdelsområden. Analys av ärenden för år 2018.

³⁸ Grund i empirisk forskning med hänvisning till säkra, objektiva observationer.

³⁹ Individual Placement and Support

Kommunens målsättning har varit att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet, självbestämmande, valfrihet, mindre byråkrati samt att fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete. Linköpingsmodellen har varit föremål för kritik från Inspektionen för vård och omsorg, IVO, och även föremål för prövning i domstol i fråga om föreläggande och utdömande av vite. Kammarrätten har i sina avgöranden ansett att flertalet av de insatser som tillhandahållits är att betrakta som individuellt anpassade och att de därför bör föregås av utredning, bedömning och beslut. Att så inte skett har enligt kammarrätten påverkat de enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till.⁴⁰ De rättsliga avgörandena om Linköpingsmodellen visar att det är nödvändigt med lagändring för att göra modellen laglig

Börjesson konstaterar i sin studie *Hur sociala tjänster bör tillhandahållas*,⁴¹ som till stor del bygger på en analys av öppenvården i Linköpings kommun, att om målet är att det ska vara lätt att ta del av socialtjänstens insatser underlättas detta av att det finns flera olika vägar att komma i kontakt med socialtjänsten. Vidare skriver Börjesson, givet att en viktig målsättning är att göra socialtjänsten mer lättillgänglig, bör det från kommunens sida på ett enkelt sätt ges information till invånarna om vilka insatser som kan erbjudas samt hur invånarna ska göra för att få ta del av de insatser som erbjuds. Senare i studien tas det upp hur viktigt det är att det finns någonstans dit invånarna lätt kan vända sig för att få information, rådgivning samt vägledning. Det nämns även i studien att kommunen bör se till att de som i sitt arbete möter invånare som söker stöd har en bra kunskap om andra verksamheter och vad de kan erbjuda.

Avbrutet försök i Uppsala kommun

I utredningens slutbetänkande *Hållbar socialtjänst* beskrivs att kontakt tagits med Uppsala kommun, som inom äldreomsorgen valt att pröva att erbjuda en modell med individuellt inriktade insatser utan individuell behovsprövning. Uppsala kommun valde att avbryta försöket. Modellen var utformad så att den enskilde först fick information från kommunen om vilka utförare som fanns att välja mellan. Den enskilde kunde sedan själv kontakta vald utförare och boka ett möte. Utföraren hjälpte till med att upprätta en ansökan, planera utförandet samt beräkna tidsåtgången för utförandet av insatsen. Utföraren skickade sedan ansökan och

⁴⁰ Kammarrätten i Jönköping den 14 december 2015 i mål nr 939-15 och 940-15 samt den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16.

⁴¹ Börjesson, M (2017). *Hur bör sociala insatser tillhandahållas? – En studie av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

genomförandeplan till ansvarig biståndshandläggare som fattade beslut utan individuell behovsprövning. Insatserna var tillgängliga för alla personer som fyllt 65 år.

Som ett resultat av Uppsalamodellen ökade antalet personer som tog del av insatser stadigt, i en snabbare takt än vad som var motiverat av befolkningsutvecklingen i kommunen. Enligt utredningen förklarades ökningen till stor del av att fler personer fick social samvaro från utförarna. För att förenkla handläggningen införde kommunen även rambeslut med fastställda tidsnivåer. Detta innebar att utförarna inte behövde lämna in en ny ansökan eller genomförandeplan till handläggaren om insatsens omfattning förändrades inom ramen för den fastställda tidsnivån. Om en tidsnivå fastställdes till 11-60 timmar per månad kunde insatser på upp till 60 timmar utföras utan ett nytt biståndsbeslut för den enskilde, om hen var beviljad minst 11 timmar. Eftersom antalet utförda timmar bestämdes i dialog mellan utförare och den enskilde gjorde kommunen ingen bedömning av hur antalet timmar svarade mot den enskildes faktiska behov. Resultatet blev att debitering ofta skedde inom rambeslutet men utöver den biståndsbedömda tiden. Vid en utvärdering konstaterade Uppsala kommun att verksamheten blivit kraftigt kostnadsdrivande. Kommunen kunde även konstatera att det fanns tveksamma resursfördelningseffekter, att personer i vissa fall fick stöd med insatser som de själva kunde klara av.⁴²

Sammanställning av remissvar

Nedan presenteras en sammanställning av, för uppdraget, relevanta remissvar gällande slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst*.⁴³

Stockholms stads remissvar

Stockholms stad var en av flera kommuner som ombads att svara på remissen SOU 2020:47, *Hållbar socialtjänst*. Av stadens remissvar⁴⁴ framgår att Stockholms stad i huvudsak ställer sig positiv till förslaget om möjligheten för kommunen att besluta om att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Stadens juridiska avdelnings synpunkter belyses särskilt i avsnittet Juridiskt perspektiv.

⁴² SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s. 682-683.

⁴³ <https://www.regeringen.se/remisser/2020/10/remiss-sou-202047--hallbar-socialtjanst--en-ny-socialtjanstlag/>

⁴⁴ PM Rotel VIII, Dnr KS 2020/1252.

Insatser

Gällande frågan om vilka insatser som ska omfattas anser stadsledningskontoret att det inte är lämpligt att förslaget omfattar komplicerade och ofta kvalificerade insatser som skyddat boende för våldsutsatta, hem för vård och boende, HVB, för vuxna, avhopparprogram samt korttidsboende och dagverksamhet för äldre personer från 65 år. Stadsledningskontoret menar att erfarenhet visar att klienter både överskattar och underskattar sitt behov i en krissituation, vilket tydliggör behovet av en professionell bedömning. Insatserna är dessutom förknippade med stora kostnader. Socialnämnden och stadsledningskontoret uppger att ett problem med förslaget när det gäller skyddat boende är att utredningen hänvisar till att skyddade boenden som drivs via avtal med kommunen omfattas av kvalitetskraven i socialtjänstlagen. Idag har endast ett fåtal kommuner upphandlat skyddat boende, vilket innebär att majoriteten av insatserna ges med individavtal. Det vill säga det finns inga generella avtal utan endast avtal kopplade till enskilda placeringar. Om en individ söker sig direkt till ett privat skyddat boende som inte är upphandlat, omfattas inte boendet av kvalitetskraven i socialtjänstlagen och personalen på boendet har heller inte en lagstadgad skyldighet att göra orosanmälan för medföljande barn. Om utredningens förslag blir gällande lag innebär det att skyddade boenden behöver upphandlas inom socialtjänsten.

Förslag om att socialnämnden ska få tillhandahålla insatser utan behovsprövning till barn som fyllt 15 år

Stadsledningskontoret ställer sig som socialnämnden positiv till utredningens förslag om att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning till barn som har fyllt 15 år, oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Det framkommer behov av att resonera kring vilka konsekvenserna kan bli för enskilda barn, till exempel med lägre mognadsgrad samt kring komplexitet för den unga att ta emot en insats som föräldrarna eventuellt motsatt sig. Det blir viktigt att med riktlinjer och tillämpningsanvisningar fånga detta för att inte riskera att förbise enskilda barns behov.

Risk för undanträngning

Stadsledningskontoret, socialnämnden och flera stadsdelsförvaltningar ser en viss risk för undanträngning och överkonsumtion av sociala insatser. De lyfter risken att det främst är resursstarka personer som kommer att söka sig till insatser utan individuell behovsprövning och att insatserna riskerar att inte nå de mest socialt utsatta individerna, vilket skulle motverka utredningens intentioner.

Privata utförares prövning av insatser

Stadsledningskontoret och socialnämnden anser att risken för undanträngning, överkonsumtion och kvarhållningseffekten bedöms som särskilt stor om det överläts till privata utförare att bedöma om en insats, som utföraren erbjuder, ska kunna ges utan individuell behovsprövning. Vidare ser stadsledningskontoret och socialnämnden en risk för ökad rättsosäkerhet för den enskilde om privata utförare ges möjlighet att avgöra om en insats kräver individuell behovsprövning eller inte. Ett par stadsdelsnämnder anser att förslaget riskerar att försvåra för socialtjänsten att fånga upp och vägleda individer i behov av stöd samt betonar att det är viktigt att det finns tydliga ramar för hur utförare ska kontrolleras.

Risk för kostnadsökningar

Socialnämnden anser att förslaget om att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning med möjligheten att vara anonym riskerar att leda till kostnadsökningar, då det finns incitament för invånare i andra kommuner att söka sig till en annan kommun än hemkommunen.

Likställighet mellan nämnderna

Socialnämnden anser att förslaget om att låta det vara upp till varje socialnämnd att inom vissa ramar bestämma vilka insatser som ska kunna ges utan individuell behovsprövning är positivt. Detta utifrån att varje socialnämnd då kan utgå från lokala förutsättningar och invånarnas behov, vilket även Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd uppger i sitt remissvar. Bromma och Farsta stadsdelsnämnder anser att det i Stockholms stad finns en risk att likställigheten mellan stadsdelsnämnderna minskar om stadsdelsnämnderna själva får avgöra vilka insatser som ska tillhandahållas utan individuell behovsprövning samt att en tydlig reglering av vilka insatser som bör tillhandahållas är att eftersträva. Socialnämnden betonar vikten av att införa tydliga ramar för hur insatserna kan ges.

Uppföljning och dokumentation

Socialnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om att kravet på dokumentation skärps för insatser utan individuell behovsprövning. Samma huvudregel bör gälla vid genomförande av alla insatser oavsett om de föregåtts av individuell behovsprövning eller inte. Förslaget stärker den enskildes rättssäkerhet och är en förutsättning för uppföljning, verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete. Det är viktigt att utforma hur och vad som ska dokumenteras. Socialnämnden är tveksam till förslaget att socialnämnden ska kunna besluta om undantag från dokumentationen.

Myndigheter

Nedan presenteras ett urval av remissvar från myndigheter.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen⁴⁵ tillstyrker förslaget om insatser utan behovsprövning och menar att det kan leda till en ökad möjlighet för barn att på ett enkelt sätt få stöd i ett tidigt skede.

Barnombudsmannen vill dock påtala att det under inga omständigheter får leda till att barn med behov av skydd eller stöd inte får de insatser de behöver, till följd av att socialtjänsten missar eller underlåter att utreda barnets behov.

Inspektionen för vård och omsorg

Förslaget att överlämna till utföraren att göra en snabb kontroll av om den enskilde uppfyller villkoren för ges en insats utan individuell behovsprövning, kan enligt IVO innebära en risk gällande att utföraren överutnyttjar detta. Förslaget innebär, enligt IVO:s mening, även en risk för att kommunen tappar kontrollen över insatsen som ska utföras. IVO kan även se andra risker, som att en oseriös utförare kan välja bort vissa personer, även om de uppfyller kraven, för att de inte genererar tillräckligt med vinst för utföraren. Utföraren skulle också kunna redovisa fler personer i verksamheten än vad utföraren egentligen har för att få mer ersättning från kommunen. Ytterligare en risk, när det inte finns någon behovsbedömning att svara mot och någon som följer upp insatsen är att oseriösa aktörer låter insatsen fortsätta, då incitamentet saknas för att insatsen ska avslutas.

IVO anser inte att vård av unga vid stödboende och HVB, ska kunna ges utan individuell behovsprövning. Det föreslagna undantaget bör därför ändras, så att både barn och unga omfattas.

IVO vill även framhålla att det inte är ovanligt att tillståndspliktiga verksamheter tar emot både barn, unga och vuxna. Om en verksamhet tar emot personer som har fått insatser utan individuell behovsprövning kan det resultera i svårigheter för verksamheterna att göra nödvändiga lämplighetsbedömningar vid inskrivning. De barn som redan är inskrivna i verksamheten riskerar då, att inte i tillräckligt hög grad, kunna garanteras den trygghet och säkerhet som de har rätt till.

⁴⁵ Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, saknar i utredningen en konsekvensanalys av hur organisationer i civilsamhället ställer sig till och påverkas av förslaget om att insatser kan ges utan individuell behovsprövning. Utredningens förslag innebär att civilsamhället, i de fall de står som utförare av insatser, även ansvarar för att informera den enskilde om de insatser och stöd som kan tillhandahållas av socialtjänsten. Vidare saknar MUCF ett tydliggörande i utredningen om vad som är socialnämndens respektive utförarens ansvar vid insatser utan individuell behovsprövning. MUCF menar att oklarheter gällande ansvarsfördelningen inte får föreligga, då det i förlängningen kan innebära att enskilda inte får den information samt de insatser som de är i behov av.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen anser att socialtjänstens insatser bör vara lättillgängliga och att det är positivt om individer söker hjälp i ett tidigt skede. Socialstyrelsen vill påpeka att det i vissa fall kan vara en fördel att göra en utredning, tillsammans med den enskilde, för att på ett strukturerat sätt kartlägga behov och sedan kunna föreslå adekvata insatser. Det finns personer som av olika skäl kan ha svårigheter att vända sig direkt till en utförare. Det kan till exempel vara på grund av en kognitiv funktionsnedsättning och/eller sjukdom, men det kan också handla om att man saknar tillräcklig kunskap om hur socialtjänsten fungerar. Insatser utan individuell behovsprövning förutsätter att den enskilde själv vet vart hen ska vända sig och att individen har en relativt god förmåga att uttrycka sig och beskriva sina behov. Med detta i beaktande finns en risk att förslaget kan öka en ojämlik tillgång till socialtjänstens insatser.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU

SBU framhåller i sitt remissvar risken att insatser utan individuell behovsprövning bidrar till ökad ojämlikhet, att redan marginaliserade grupper trängs undan ännu mer. Detta som en följd av de kostnadsökningar som kan väntas när en rad insatser tillhandahålls utan individuell behovsprövning. Om beslutet att tillhandahålla en viss insats överlämnas till enskilda utförare, som ofta agerar i vinstintresse, finns risk att behovsperspektivet inom socialtjänstens urholkas.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse, SiS, bedömer att den ökade flexibiliteten som insatser utan individuell behovsprövning innebär

kan möjliggöra att fler familjer och enskilda kommer att kunna ta egna initiativ att söka hjälp, vilket kan ha en positiv påverkan på hur hjälpen kommer att tas emot. Det kan dock innebära att familjer med problem, i form av till exempel missbruk och kriminalitet kan röra sig inom de ”inte behovsprövade insatserna” en längre tid och att socialnämnden inte upptäcker barn och unga i ett tidigt skede som riskerar att utvecklas ogynnsamt och se till att de får det skydd och stöd som de behöver. För SiS del skulle detta kunna medföra en allt tyngre och etablerad problematik hos den enskilde vid en placering och en begränsad möjlighet till insyn i det stöd som ges inom ramen för de insatser som inte föregåtts av individuell behovsprövning.

Vård- och omsorgsanalys

I sitt remissvar avstyrker Vård- och omsorgsanalys förslaget om att tillåta att insatser ges utan individuell behovsprövning. Deras förslag är i stället att börja med att tillåta insatser utan behovsprövning inom några utvalda områden, där den potentiella vinsten av att sänka tröskeln för att söka hjälp är som störst. Vård- och omsorgsanalys anser att utredningens förslag innebär en alltför stor förändring för att det ska vara lämpligt att genomföra reformen utan att först ha mer kunskap om vilka effekter den förväntas ha.

Föreningar, förbund, kunskapscenter och stiftelser

Nedan presenteras ett urval av remissvar från föreningar, förbund, kunskapscenter och stiftelser.

Barnafrid

Vad gäller insatser utan behovsprövning avstyrker Barnafrid⁴⁶ samtliga förslag, med motivering att frågan om insatser utan behovsprövning måste konsekvensgranskas utifrån likställighets- och likvärdighetsprincipen. Barnafrid är positiv till utgångspunkten att socialtjänsten ska vara tillgänglig när den enskilda vill ta del av den och att tröskeln för att be om hjälp och stöd ska vara låg. Barnafrid är rädd att förslaget kan innebära en undanträngningseffekt av resurssvaga grupper varför det krävs en noggrann analys utifrån ett barnrättighetsperspektiv.

⁴⁶ Barnafrid är ett nationellt kunskapscentrum med uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.

Stiftelsen Allmänna barnhuset

Stiftelsen Allmänna barnhuset⁴⁷ tillstyrker utredningens förslag vad gäller den nya bestämmelsen om insatser utan behovsprövning men föreslår att denna förändring följs upp nogsamt. Stiftelsen ser att möjligheten för kommunen att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning kan öka kommunernas möjligheter att ge stöd till utsatta barn och deras familjer, men att det krävs ett förbättringsarbete när det kommer till vilka insatser som har effekt och eventuellt ska utgöra ett obligatoriskt utbud.

Föreningen Sveriges socialchefer

I sitt remissvar skriver föreningen Sveriges socialchefer, FSS,⁴⁸ att om utredningens intention är att skapa ett paradigmskifte mot en mer hållbar socialtjänst med förebyggande och en mer tillgänglig socialtjänst i fokus, är FSS:s bedömning att utredningens förslag inte kommer att kunna åstadkomma det. Detta tar inte bort den goda intentionen i utredningen om en ny socialtjänstlag.

FSS ser ett behov av att utveckla organiseringen av socialtjänsten och dess uppdrag. I likhet med hur regionen arbetar för en god och nära vård och omsorg med en tydlig modell där primärvården är vägen in till vården genom vårdcentralerna, bör socialtjänsten kunna organisera arbetet med lokala mottagningar som är lättillgängliga för medborgarna. FSS ser framför sig mottagningar som skulle kunna fungera som en första linjens socialtjänst. En första linjens socialtjänst erbjuder tidiga insatser för socialtjänstens olika målgrupper. Myndighetsutövning med tillhörande insatser av mer omfattande karaktär kan ses och jämföras med specialistvården, den andra linjens socialtjänst. För att uppnå att medborgare vet vad en första linjens socialtjänst är, vad de gör samt vilket stöd och hjälp som finns att få behöver utbudet vara likvärdigt. Det kan inte vara upp till varje kommun att avgöra vad som ska biståndsbedömmas och inte.

Sveriges kommuner och regioner

Sveriges kommuner och regioner, SKR, tydliggör i sitt remissvar att biståndsbedömningen är en viktig del av socialtjänstens verksamhet. Utredningens förslag om insatser utan individuell behovsprövning är ett komplement till nuvarande ordning med biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen. I och med att rätten till bistånd finns kvar oförändrad och att den som kommer i kontakt med en utförare

⁴⁷ Stiftelsen Allmänna Barnhuset är en statlig stiftelse som har i uppdrag att utveckla och stödja metod- och kunskapsutveckling med syfte att stärka barn och ungdomar i socialt utsatta situationer.

⁴⁸ FSS är en oberoende socialpolitisk förening som verkar för utveckling och nyskapande inom den svenska välfärden.

enligt lag ska informeras om denna rätt, är SKR:s bedömning att den enskildes rättssäkerhet får anses vara säkerställd.

Barn som vistas på skyddade boenden

Flera remissinstanser, till exempel IVO, Socialstyrelsen, Barnafrid, Bris⁴⁹ och Rädda barnen⁵⁰ problematiserar kring utredningens förslag, att skyddade boenden ska kunna ges utan individuell behovsprövning. Förslaget går inte i linje med de förslag som har lagts fram i betänkandet *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende*. I betänkandet lyfts bland annat att skyddade boenden ska omfattas av tillståndsplikt och att barns placeringar på skyddat boende ska behovsprövas med beslut, vårdplan och uppföljning, tväremot förslagen i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst*. Av remissvaren, för *Hållbar socialtjänst*, framgår det att remissinstanserna delar utredningens bedömning att skyddade boende måste finnas som ett lättillgängligt skydd för våldsutsatta personer. Dock inte på bekostnad av barns rätt till individuellt anpassade och långsiktiga insatser. Förslaget i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* behöver utredas vidare för att gå i linje med förslagen i betänkandet *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende*.

Brukarorganisationer

Nedan presenteras ett urval av brukarorganisationers remissvar, vilka belyser brukarperspektivet på utredningens förslag om insatser utan föregående individuell behovsprövning.

Fysisk och/eller psykisk funktionsnedsättning

Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet, DHR, skriver att möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning är mycket förmånlig och bör omfatta insatser som kan ges till personer med nedsatt rörelseförmåga. Detta menar DHR skulle öka den enskildes självbestämmande och delaktighet. DHR anser att det hade varit önskvärt om kommunerna hade haft en skyldighet att tillhandahålla vissa insatser utan föregående individuell behovsprövning.

Funktionsrätt Sverige avstyrker utredningens förslag i dess nuvarande utformning men ställer sig positiva till möjligheten att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning i en begränsad omfattning. En farhåga som lyfts är att socialtjänstens

⁴⁹ Barnens rätt i samhället, Bris, är en politiskt och religiöst obunden barnrättsorganisation som arbetar för att stötta och hjälpa utsatta barn och unga, men också för att förbättra barns och ungas villkor och rättigheter i samhället.

⁵⁰ Rädda Barnen är världens största självständiga barnrättsorganisation.

utformning kommer att skilja sig starkt mellan olika kommuner. Det finns även en oro för att delar av samhällets viktiga individstöd hamnar utanför själva myndighetsutövningen vilket i sig riskerar rättssäkerheten. Den främsta invändningen mot förslaget är att det riskerar att utvecklas till en utbudsstyrd socialtjänst, vilket skulle skapa ytterligare klyftor mellan de som har kapacitet att själva ta sig fram och efterfråga insatser och de som saknar den förmågan. Funktionsrätt Sverige ser också risker med att den enskilde får ta ett ännu större ansvar för nödvändiga kontakter och med att samordna dessa. Om insatser utan behovsprövning skulle tillåtas i en begränsad omfattning kan det dock ge positiva förebyggande effekter, som att stödbehovet kanske inte växer till ett mer akut stödbehov.

Hörselskadades riksförbund, HRF, anser att förslaget skulle kunna innebära ökade möjligheter för hörselskadade att få tillgång till bättre individanpassat stöd i syfte att få jämlika livsvillkor och vara delaktiga i samhällslivet. HRF uppger att de är positivt inställda till att insatser utan individuell behovsbedömning kan avgränsas till specifika målgrupper, exempelvis hörselskadade. HRF anser att det behöver ställas krav på att utförare ska erbjuda olika tillgängliga kontaktvägar.

Sveriges Dövas Riksförbund, SDR, uppger att det kan bli mycket stora variationer över landet, gällande vad som erbjuds samt kvaliteten på insatserna. Privata aktörer med vinstintresse kan påverka döva äldres rätt till att få bistånd på teckenspråk och kvaliteten på insatser kan påverkas om det inte säkerställs att rätt utförare för insatsen väljs.

Missbruk, beroende, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Riksorganisationen GAPF, Glöm aldrig Pela och Fadime, skriver i sitt remissvar att insatser utan individuell behovsprövning är svåra att följa upp och därför inte bör ges utan föregående individuell behovsprövning. GAPF är kritiska till utredningens förslag att placering på skyddat boende ska kunna ges utan individuell behovsprövning. För personer som är utsatta för hedersvåld och förtryck kan en sådan insats, utan individuell behovsprövning, bidra till att hot om våld inte kommer till myndigheternas kännedom.

Roks, riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, ser positivt på att skyddat boende för kvinnor som utsätts för mäns våld särskilt pekats ut som en lämplig insats utan individuell behovsprövning. Det är enligt Roks en utmärkt förändring att

utredaren pekar på vikten av att det är en låg tröskel för att lämna en våldsrelation. Dock poängterar Roks, att om kvinnan har med sig barn till kvinnojouren eller till ett skyddat boendet så har fortfarande de som arbetar på boendet anmälningsskyldighet till socialtjänsten vad gäller medföljande barn.

Riksförbundet för hjälp åt läkemedels- & narkotikabrukare, RFHL, är positiva till att vissa insatser föreslås kunna ges utan individuell behovsprövning och på anonym basis för individer med ett problematiskt beroende. Även om det kräver särskilda skäl till ett sådant beslut är det en tänkvärd aspekt för individen, som av olika skäl kan vara tveksam till att be myndigheter om hjälp på grund av oro över vad en registrering av ett problematiskt bruk kan betyda för individens kontakt med andra myndigheter.

Barn- och unga

BRIS saknar en mer omfattande barnkonsekvensanalys vad gäller förslagen om insatser utan behovsprövning. Bris ställer sig frågande till om förslaget kommer att leda till att insatserna blir mer tillgängliga, eftersom förslaget fortfarande förutsätter initiativ från den enskilda.

Maskrosbarn⁵¹ ser positivt på förslaget att individer i högre utsträckning kan erhålla insatser utan individuell behovsprövning men anser att detta behöver utredas vidare och då med fokus på barn och unga. Vidare ser Maskrosbarn en stor risk med att utredningen inte definierar vilka insatser som ska ingå i förslaget och befarar att det kommer att bli ojämnt fördelat mellan kommunerna.

Rädda barnen ser positivt på att kommunen får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Rädda barnen poängterar också att ordningen med behovsprövning inte endast är ett byråkratiskt hinder och en krånglig process utan också en professionell process. En process där den enskilde i dialog med den professionella kan komma fram till vilka behov som finns och vilket typ av stöd som bäst kan tillgodose behovet. De insatser som inte föregås av en individuell behovsprövning är svåra att följa upp och kvalitetssäkra. För barn som far illa eller riskerar att fara illa är det viktigt att socialnämnden inte underlåter att utreda dessa barns situation för att de har en insats som inte har föregåtts av en individuell behovsprövning.

⁵¹ Maskrosbarn är en barnrättsorganisation som arbetar med att stötta barn mellan 13-19 år vars föräldrar har ett missbruk, psykisk ohälsa eller utsätter dem för våld.

Uppdraget ur olika perspektiv

Likställighet inom kommunen

I stadens remissvar samt i aktuell rapports resultat lyfts vikten av likställighet för Stockholms stads invånare.

Stadsdelsförvaltningarna framför även önskemål om centrala beslut, riktlinjer och anvisningar om staden övergår till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Nedan följer en beskrivning av Stockholms stads organisation.

Av 2 kap. 3 § KomL framgår att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Nämnderna ska enligt 6 kap. 6 § KomL inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Stockholms stad är organiserad i stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och kommunala bolag. Stadsledningskontoret ansvarar för stadsövergripande styrning och uppföljning av förvaltningarna. Politiskt styrda nämnder och styrelser styr det dagliga arbetet som utförs av stadens förvaltningar och bolag. Politikerna i nämnderna och ledamöterna i styrelserna utses av kommunfullmäktige.⁵²

I Stockholms stad är det respektive stadsdelsnämnd som beslutar i frågor om kommunal service och omsorg, för de personer som bor i stadsdelsområdet, inom de områden som kommunfullmäktige har bestämt att de ska ta hand om.

Enligt Reglemente för socialnämnden 2 § ansvarar socialnämnden för kommunövergripande frågor för omsorgen om personer med fysisk och/eller psykisk funktionsnedsättning, socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, missbruk- och beroende, ekonomiskt bistånd inklusive samordning av stadens arbete med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, hemlöshetsfrågor och samverkan med frivilligorganisationer på det sociala området där detta inte är äldre- och ungdomsnämndens uppgift.⁵³ Socialnämnden ska genom sin samordnande och övergripande roll bidra till utvecklingen inom stadens socialtjänst och funktionshinderomsorg samt medverka till

⁵² start.stockholm

⁵³ Kommunal författningssamling för Stockholm 2020:14, Dnr KS 2019/1121

att invånarna får likvärdiga och lika tillgängliga insatser oavsett var i staden de bor. Socialnämnden ska bidra till att staden erbjuder en modern, rättssäker och evidensbaserad socialtjänst.⁵⁴ Under socialnämnden verkar socialförvaltningen, som ska arbeta för att öka kvaliteten och likställigheten i stadens socialtjänst genom bland annat riktlinjearbete och utbildningsverksamhet.

Likställighetsprincipens krav på att alla kommunmedlemmar ska få en objektiv och rättvis behandling gäller oavsett om kommunfullmäktige har beslutat om ett decentraliserat⁵⁵ beslutsfattande inom socialtjänsten till stadsdelsnämnderna. Det är därmed stadens ansvar att säkerställa att likställighetsprincipen iakttas så att alla medlemmar behandlas lika, oavsett vilken stadsdelsnämnd de tillhör.

Valfrihet

I slutbetänkandet föreslås att den enskilde ska kunna vända sig direkt till en utförare som erbjuder socialtjänstens insatser. I remissvar samt i aktuell rapports resultat lyfts farhågor kopplat till att enskilda ska kunna vända sig direkt till privata utförare. Inom verksamhetsområdena socialpsykiatri och funktionsnedsättning tillämpas valfrihet inom flera insatser som idag ges genom individuell behovsprövning enligt socialtjänstlagen. Nedan ges därför en beskrivning av stadens tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Genom stadens valfrihetssystem erbjuds personer med fysisk och/eller psykisk funktionsnedsättning i Stockholms stad möjligheten att själva välja utförare. Utförare som upphandlas enligt LOV är ett komplement till kommunala utförare och upphandlade entreprenader. Huvudprincipen är att Stockholms stad alltid ska använda de utförare som är upphandlade enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling eller som har avtal enligt LOV i stället för att teckna individuella avtal utanför befintliga ramavtal. För att främja likvärdiga insatser, bidra till ökad kvalitet samt förtydliga att samma krav gäller för stadens egen regi som för de med LOV-avtal har staden beslutat om uppdragsbeskrivningar inom verksamhetsområdena funktionsnedsättning och socialpsykiatri.

Inom verksamhetsområde funktionsnedsättning gäller valfrihet för insatserna hemtjänst, trygghetslarm, boendestöd, ledsagning, avlösning och sysselsättning. Inom verksamhetsområde

⁵⁴ Stockholms stads budget 2021 s. 197

⁵⁵ Fördelning, spridning, av verksamheter eller inflytande från ett centrum eller ett fåtal centra till fler områden och personer.

socialpsykiatri gäller valfrihet för insatserna bostad med särskild service, stödboende, boendestöd och sysselsättning. För de insatser som inte omfattas av LOV tecknar beslutande nämnd ett individuellt avtal med utföraren. Stadsdelsnämnden behöver då förhandla med verksamheten om kraven och priset för den verkställda insatsen.

Invånare i Stockholms stad med beslut om insats kan för närvarande välja mellan 179 utförare av hemtjänst, 84 utförare inom avlösning, 67 utförare av ledsagning, 45 utförare av boendestöd samt 26 olika utförare av sysselsättning.⁵⁶

Den enskilde har rätt att välja och byta utförare under förutsättning att utföraren ingår i stadens valfrihetssystem. Om den enskilde inte vill eller kan välja utförare finns ett ickevalsalternativ.⁵⁷ De verksamheter som ingår i valfrihetssystemet är utförare i stadens egen regi, upphandlade entreprenader samt de utförare som ansökt och slutit avtal enligt LOV med socialförvaltningen eller äldreförvaltningen. Verksamheterna presenteras på stadens hemsida, Hitta service. Här kan den enskilde läsa om verksamheternas inriktning och profil. Målet med valfrihet i Stockholms stad är att öka valfriheten för den enskilde och att öka mångfalden genom att det ska finnas många aktörer att välja bland med olika profiler och inriktningar.

Juridiskt perspektiv

För att få en fördjupad kunskap om de juridiska aspekter som Stockholms stad behöver beakta, vid en eventuell övergång till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, har juridiska avdelningen på stadsledningskontoret konsulterats i frågan.

Lämplighetsöväväganden vad gäller insatser som kan ges utan behovsprövning

I slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* föreslås att en del insatser, till exempel särskilda boendeformer, inte ska omfattas av huvudförslaget om att insatser ska kunna erbjudas utan individuell behovsprövning.

Inom ramen för de insatser som enligt lagförslaget kan göras tillgängliga, utan individuell behovsprövning, blir det upp till staden att avgöra vilka insatser som ska omfattas. Ett beslut om vilka insatser som inte ska kräva individuell behovsprövning behöver

⁵⁶ start.stockholm 2022-01-17

⁵⁷ Med ickevalsalternativ avses ett i förväg bestämt fullgott alternativ för den som inte kan eller vill göra ett val.

föregås av en noggrann analys för varje verksamhetsområde. Juridiska avdelningen har pekat på en del omständigheter som kan vara särskilt viktiga att beakta i en sådan analys. En utgångspunkt kan vara att det kan finnas större behov av en individuell behovsprövning när det gäller insatser som är mer omfattande, ingripande eller som har en stor inverkan för den enskilde. Detta kan exempelvis gälla insatser som korttidsboende och korttidsvistelse men även sådana insatser för barn och unga där det kan finnas särskilt behov av utredning och den ökade rättssäkerhet och uppföljningsbarhet som ett beslut om insats innebär.

Inför valet av vilka insatser som staden ska bevilja utan individuell behovsprövning är det viktigt att säkerställa att genomförandet av dessa insatser kan ske utan att rättssäkerheten påverkas negativt. Insats som inte föregås av en individuell behovsprövning och därmed inte har resulterat i ett beslut om bistånd, som visar vad den enskilde har beviljats, kan försvåra för den enskilde gällande att hävda sin rätt att få insatsen utförd i enlighet med ansökan. I denna del kan tilläggas att avsaknaden av biståndsbeslut även kan försvaga stadens möjlighet att följa upp eventuell dokumentation som genomförandeplan. Det är därför viktigt att staden gör en analys av vilka insatser som ska beviljas utan biståndsbeslut och att utformningen av dessa insatser sker på sådant sätt att den enskildes trygghet tillgodoses och att stadens möjlighet till uppföljning inte försämras.

Privata utförare

När det gäller utredningens förslag om att det är den privata utföraren som ska kunna besluta om rätten till insats utan individuell behovsprövning så framgår det av Stockholms stads remissvar⁵⁸ på slutbetänkandet, att stadsledningskontoret inte delar utredningens bedömning om att detta inte skulle utgöra myndighetsutövning. Det är enligt stadsledningskontoret inte realistiskt att kommunerna kan ta fram så preciserade riktlinjer att det inte skulle finnas utrymme för bedömning och överväganden från den privata utförarens sida om den enskildes rätt till insats. Stadsledningskontoret ser en risk för att överlämnande av myndighetsutövning till privat utförare skulle minska den enskildes rättssäkerhet och försvaga kommunens möjligheter till kontroll och uppföljning av kvalitet. Vidare delar stadsledningskontoret inte utredningens bedömning att det inte skulle vara nödvändigt med besvär⁵⁹ om sådan beslutsrätt överlämnas till privata utförare.

⁵⁸ PM Rotel VIII (Dnr KS 2020/1252).

⁵⁹ Den enskildes rätt att överklaga ett beslut genom förvaltningsbesvär.

Juridiska avdelningen, som instämmer med remissvaret, anser att det krävs lagändring i enlighet med utredningens alternativa förslag för att privata utförare ska kunna besluta om rätt till insats. Vidare tillägger juridiska avdelningen, till vad som anges ovan, att det också kan finnas risk att opartiskhet inte kan garanteras, om det är privata utförare som ska bedöma individens rätt till insats och därmed sitt eget uppdrag.

Uppföljning

Staden ansvarar enligt socialtjänstlagen för att biståndsbedömda insatser genomförs med god kvalitet och att de kommunala skattemedlen används på rätt sätt. Uppföljning är nödvändigt för att staden ska kunna uppfylla detta ansvar och är också viktig för den enskildes rättssäkerhet. Inför ett genomförande av rätt till insatser utan individuell behovsprövning behöver det övervägas hur stadens ansvar för insatsernas kvalitet ska kunna uppfyllas.

När det gäller förslaget att det är de privata utförarna som ska kunna besluta om insatser menar juridiska avdelningen att det finns risk att förlora fördelarna med nuvarande utformning vad gäller uppföljningsmöjligheterna. I ett system där privata utförare både beslutar om insats och utför densamma finns risk att kvaliteten inte kan säkerställas.

Dokumentation

Juridiska avdelningen menar att nuvarande bestämmelser om dokumentation av insats möjliggör rättssäkerhet, trygghet och möjlighet till uppföljning. Det finns dock enligt juridiska avdelningens mening även fortsatt ett behov av att ha verksamheter där den enskilde kan vara anonym. Detta gäller exempelvis vissa öppna verksamheter och rådgivning för utsatta personer som inte vänder sig till socialtjänsten om de inte får vara anonyma.

Ekonomiskt perspektiv

De förslag som presenteras i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* får inte vara kostnadsdrivande eller ambitionshöjande för kommunerna.⁶⁰ Förvaltningen har i arbetet med det ekonomiska perspektivet i rapporten, konsulterat stadsledningskontorets controllers.

Stadens budgetfördelning

I kommunfullmäktiges budget pekas riktningen för socialtjänstens arbete ut. Stadsdelsnämnderna ansvarar för merparten av stadens

⁶⁰ SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s.36

välfärdsverksamhet och utifrån en bred kompetens ska nämnderna erbjuda stockholmarna en hållbar samhällsservice av hög kvalitet. Stadsdelsnämnderna ska arbeta för en likställighet över staden i den service som erbjuds stockholmarna inom förskola, äldreomsorg, sociala verksamheter samt lokala kultur och fritidsverksamheter.

I Stockholms stad fördelas budget till de 13 stadsdelsnämnderna via åtta nycklar; individ och familj, barn och unga, socialpsykiatri, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, äldreomsorg, ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsinsatser och stadsmiljö. Respektive stadsdelsnämnd fördelar därefter budgeten genom att omfördela och prioritera utifrån nämndens förväntade behov och utifrån kommunfullmäktiges uppdrag och prioriteringar.

Vid workshops och vid besök i stadens chefsnätverk för enhetschefer och biträdande enhetschefer lyftes en oro över hur ekonomin ska komma att påverkas om staden övergår till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Med anledning av detta fanns en idé om att i aktuell rapport redogöra för hur pengarna i staden fördelas mellan insatser med och utan individuell behovsprövning. Detta var dock inte möjligt med anledning av att varje stadsdelsnämnd fördelar de ekonomiska resurserna mellan insatser med och utan individuell behovsprövning. Däremot är det inom stadens socialtjänst vanligt att en större del av respektive nämnds budget läggs på myndighetsutövning jämfört med vad som läggs på det förebyggande arbetet och på insatser utan individuell behovsprövning. Detta ser dock olika ut från stadsdelsnämnd till stadsdelsnämnd.

Stockholms stads socialtjänst ur ett ekonomiskt perspektiv

Detta avsnitt visar på hur staden förslagsvis skulle kunna utreda det ekonomiska perspektivet vidare, inom ramen för socialnämndens fortsatta uppdrag 2022.

I ett nästa steg, för att möjliggöra en analys av kostnader och möjliga vinster för olika typer av insatser utan individuell behovsprövning, kan staden exempelvis titta på följande relevanta faktorer och frågeställningar:

- Hur påverkas stadens kostnad i förhållande till utredningstiden om insatsen beviljas utan individuell behovsprövning?
- Vilka möjligheter har staden att genom sitt verksamhetssystem ta fram relevant data som underlag till närmre kostnadsanalys?
- Vilka insatser, som enligt lagförslaget till nya socialtjänstlagen kan ges utan individuell behovsprövning, beviljar staden idag

delvis eller helt efter den enskildes ansökan? Dessa kan det finnas skäl till att i ett nästa steg titta vidare på.

- Kan staden, exempelvis genom att förenkla administrationen för vissa insatser, omfördela socialtjänstens resurser så att mer resurser läggs på det förebyggande arbetet samt på de mer komplexa ärendena?
- Ser staden en risk för att vissa insatser riskerar att överanvändas, det vill säga att en individ nyttjar en insats trots att hen inte har ett behov av aktuell insats?
- Är insatsen att bedöma som en omfattande insats eller föreligger andra utmaningar för att bevilja insatsen utan individuell behovsprövning?
- Kan insatsen förväntas leda till att stadens invånares behov av mer omfattande insatser minskar på lång sikt och/eller leder till andra positiva samhällsekonomiska effekter?
- Hur skulle stadens kostnader påverkas om individer från andra kommuner anonymt sökte sig till staden för att få sitt behov tillgodosett via stadens utbud av insatser utan individuell behovsprövning?
- Vilka eventuella samhällsekonomiska vinster ser staden när det kommer till möjligheten att bevilja insatser utan individuell behovsprövning anonymt?

Både resursbesparingar och kostnader behöver beaktas. Det är viktigt att skilja på de ekonomiska effekterna av att en insats ökar eller minskar i antal och/eller omfattning samt på de eventuella vinster som kan uppnås både ur ett individperspektiv som i ett större samhällsekonomiskt perspektiv, när rätt stöd ges till rätt person i rätt tid.

Redovisning av resultat

Workshop med stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter

Förvaltningen bjöd in till tre workshops i syfte att fånga upp stadsdelsförvaltningarnas och stadsövergripande verksamheters behov av insatser utan individuell behovsbedömning utifrån lagförslaget till ny socialtjänstlag.

Genomförande av workshops

Två digitala workshops anordnades för stadens stadsövergripande verksamheter och en digital workshop anordnades för stadsdelsförvaltningarna. Totalt deltog 52 medarbetare och chefer,

27 deltog från stadsövergripande verksamheter och 25 deltog från stadsdelsförvaltningarna. Från de stadsövergripande verksamheterna deltog enhetschefer, utredare, utvecklingssekreterare, projektledare och behandlare. Deltagarna kom från följande stadsövergripande enheter och verksamheter: Behandlings enheten för alkohol- och narkotikaberoende, Boende och behandlingsenheten, ORIGO,⁶¹ Framtid Stockholm,⁶² Enheten för hemlösa, KAST,⁶³ MIKA, Enheten för stöd och skydd, Resursteam barn och ungdom/LSS, socialtjänstavdelningen och från samtliga Kompetenscenter på avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Vid workshopen med stadsdelsförvaltningarna deltog fem biträdande enhetschefer och tjugo enhetschefer från elva⁶⁴ av tretton⁶⁵ stadsdelsförvaltningar. Samtliga av socialtjänstens berörda verksamhetsområden blandades i smågrupper för att diskutera frågor kopplade till uppdraget. Deltagarna återgav sedan relevanta delar av samtalet i helgrupp.

Bearbetning av workshopmaterial

Den metod som valts för att bearbeta workshopmaterialet är tjänstedesign. Det innebär att fokus ligger på att undersöka, utforska och förstå behov, för att därefter gå vidare till utveckling av lösning/ar och att designa prototyp.⁶⁶ Målgrupperna i detta uppdrag är stadens stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna.

Inom tjänstedesign ligger fokus på att förstå och definiera behov i syfte att försäkra sig om att man har förstått problemet bakom problemet, den så kallade rotorsaken. Problemformuleringen i detta uppdrag är *Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL.*

⁶¹ Myndighetsgemensamt resurscentrum mot hedersrelaterat förtryck och våld.

⁶² Tillhandahåller öppenvårdsinsatser för barn och unga

⁶³ Erbjuder människor som vill sluta köpa sex anonym rådgivning och stödsamtal via telefon, e-post eller tidsbokade besök. Även anhöriga är välkomna.

⁶⁴ Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Rinkeby-Kista, Skarpnäck, Skärholmen, Spånga-Tensta, Södermalm och Östermalm.

⁶⁵ Norrmalms stadsdelsförvaltning och Bromma stadsdelsförvaltning deltog inte vid workshop.

⁶⁶ En simulering av produkt eller tjänst som inkluderar interaktion med användarna, används i syfte att få god insikt i funktionalitet och användbarhet innan själva utvecklingsarbetet påbörjas.

I detta uppdrag har endast den första delen av den så kallade *dubbeldiamanten*,⁶⁷ illustrerad nedan använts när stadsövergripande verksamheters och stadsdelsförvaltningarnas behov har utforskats.



Figur 1. Dubbeldiamanten, en designprocessmodell

Interna workshops

Resultatet från gruppdiskussionerna vid genomförda workshops dokumenterades av både workshopdeltagare och av ansvariga utredare för uppdraget. Samtliga behov och lösningar som framkommit vid genomförda workshops skrevs på post-it lappar, lösningarna parkerades. Detta i enlighet med metoden tjänstedesign som syftar till att initialt fokusera på behov och inte på lösning.

Behoven klustrades i teman, de teman som återfanns vid genomförda workshops med både stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna resulterade i de fyra insikter som presenteras nedan.⁶⁸

Redovisning av insikter

Nedan redovisas de insikter som workshopresultatet resulterat i: skyddsperspektiv, förutsättningar för genomförande av lagförslaget, likställighet och rätt stöd till rätt person.

Skyddsperspektiv

Före redogörelsen av de behov som framkom under genomförda workshops kopplade till insikten skyddsperspektiv, presenteras nedan en kort beskrivning av socialtjänstens uppdrag när det gäller stöd och skydd för barn och unga.

⁶⁷ "Double Diamond", dubbeldiamanten på svenska, är namnet på en designprocessmodell som populariserades av British Design Council 2005.

⁶⁸ Insikter är i denna rapport en blandning av information som framkommit vid tre genomförda digitala workshops med medarbetare och chefer som arbetar inom stadens socialtjänst.

Barn och unga omfattas precis som vuxna av mänskliga rättigheter. Det finns även särskilda rättigheter som gäller just barn, som till exempel rätten att skyddas från våld, övergrepp och försummelse.⁶⁹

Socialtjänsten har även ett särskilt ansvar för unga personer som har fyllt 18 men inte 21 år. Med anledning av detta är det i besvarandet av uppdragets frågeställning *Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen* viktigt att skilja på barn och unga samt vuxna.

Den sociala barn- och ungdomsvården har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Bland annat har barnets ställning stärkts i lagstiftningen vid flera tillfällen, kraven på dokumentation har ökat i syfte att stärka rättssäkerheten för den enskilde.⁷⁰

Något som framkom tydligt vid samtliga genomförda workshops, både med stadsdelsförvaltningarna och med stadsövergripande verksamheter kopplat till barn och unga, var vikten av att i arbetet utifrån en eventuell ny socialtjänstlag värna om socialtjänstens skyddsuppdrag kopplat till barn och unga. Något som lyftes var resonemanget att om fler insatser ska beviljas utan individuell behovsprövning måste det kopplas till ett dokumentationskrav. Detta för att minimera risken att missa ett barn eller en ung person som far illa eller riskerar att fara illa. Det anses viktigt att kunna följa insatserna genom dokumentation.

Vid genomförda workshops var deltagarna tydliga med att det finns prioriterade frågor att utreda och skapa en tydlighet kring, om en ny socialtjänstlag träder i kraft. Dessa prioriterade frågor är:

- Hur det ska säkerställas att barn får det stöd och skydd de behöver?
- Hur det ska säkerställas att barnrättsperspektivet beaktas vid insatser utan individuell behovsprövning till barn och unga samt deras vårdnadshavare?

Kopplat till skyddsperspektivet för barn och unga framkom det vid genomförda workshops en farhåga, att möjligheten till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning kan leda till behov av att socialnämnden behöver göra en prioritering inom socialtjänsten. Det finns en oro för att det ska läggas stora resurser på insatser som inte är behovsprövade och att de barn och unga som är i störst

⁶⁹ [Barn och unga - Socialstyrelsen](#)

⁷⁰ [Barn och unga - Socialstyrelsen](#)

behov av samhällets stöd och/eller skydd inte får sina behov tillgodosedda i en tillräckligt hög utsträckning.

Vidare lyftes det ett behov av tydlighet från stadens sida för hur socialtjänsten ska prioritera och fördela resurserna mellan de barn- och unga som under en utredning visat sig vara i behov av samhällets stöd och/eller skydd och de familjer som själva söker stöd utan individuell behovsprövning.

Om familjer själva kan söka stöd och hjälp är det viktigt att utförarverksamheter uppmärksammar och säkerställer att de svårigheter som familjen inte sökt stöd för inte förbises. Svårigheter och behov som med aktuell lagstiftning upptäcks genom utredning. Det finns behov av att säkerställa att familjen får hela sitt behov tillgodosett och inte endast upp till en viss nivå. Under genomförda workshops togs det upp att de enheter inom socialtjänsten som fortsatt kommer att arbeta med utredningar av biståndsbedömda insatser inom barn och unga kommer att få arbeta med de allra mest komplexa ärendena, där oron är omfattande och åtminstone ibland motivationen att ta emot insatser är låg. Detta kräver en stabil och erfaren personalgrupp.

Det finns en viss oro från utförarverksamheternas sida när det kommer till att genomföra insatser och ha det fulla ansvaret för barn och unga samt familjens behov. Kopplat till detta framkom även en risk för ökad misstro gentemot myndigheter om familjer själva söker sig till insatser utan individuell behovsprövning och utföraren sedan gör en orosanmälan.

Något som lyftes som en fördel av workshopdeltagarna var möjligheten att nå vårdnadshavare som är rädda för vad det skulle innebära om deras barn eller ungdom blev aktuell hos socialtjänsten. Tillgången till insatser utan individuell behovsprövning kan då fungera som en ingång till socialtjänsten.

Vidare framkom ett behov av att ha fokus på barnperspektivet kopplat till familjeorienterat⁷¹ arbete, om fler insatser skulle komma att beviljas utan individuell behovsprövning. Det är viktigt att stadens arbete, som genomförts de senaste åren, för att etablera denna riktning inom socialtjänstens myndighetsutövning kan få fortsätta.

⁷¹ Familjeorienterat arbete innebär en intern samordning mellan verksamhetens olika enheter, när familjer har kontakt med flera enheter på socialtjänsten.

I förslaget till ny socialtjänstlag föreslås att skyddade boenden skulle kunna vara en insats som beviljas utan individuell behovsprövning och som även skulle kunna ges anonymt. Workshopdeltagare framförde att det inte är möjligt med förslaget om anonymitet när barn eller unga följer med sin vårdnadshavare till ett skyddat boende. Alla barn och unga som utsätts för våld, inklusive bevittnat våld, ska utredas av socialtjänsten i syfte att säkerställa att de får sitt behov av stöd och skydd tillgodosett. Av denna anledning resonerade flera workshopdeltagare att insatsen skyddat boende inte är möjlig att erbjuda anonymt och kanske inte alls inom ramen för insatser som ges utan individuell behovsprövning.

Förutsättningar för genomförande av lagförslaget

Uppföljning

Vid genomförda workshops var det tydligt att samtliga, oavsett verksamhet eller verksamhetsområde, såg ett stort behov av att staden noga utreder hur insatser utan individuell behovsprövning ska dokumenteras och följas upp om nya socialtjänstlagen träder i kraft.

Behov som framkom från stadsövergripande verksamheter var att utförare kommer att behöva fokusera på att systematiskt dokumentera resultat av insatser på individnivå med fokus på individens upplevelse. Deltagare framförde att utförarna själva behöver bli bättre på att följa upp den egna verksamheten inom ramen för sin egen verksamhetsuppföljning. Detta ansågs som särskilt viktigt för de insatser som framöver kan komma att ges utan individuell behovsprövning i och med att ingen handläggare kommer att följa upp måluppfyllelse utifrån beslut om insats.

Ett behov som tydliggörs är vikten av kvalitetssäkring, som stadsövergripande workshopdeltagare menade riskerar att försvinna när en handläggare inte utreder, beslutar och följer upp insatsen. Under förutsättning att förslaget om en ny socialtjänstlag träder i kraft framkommer ett behov av högre krav på uppföljning samt behov av att tydliggöra vems ansvar det blir att följa upp insatser som ges utan individuell behovsprövning.

Workshopdeltagare från stadsdelsförvaltningarna framförde behov av att kontrollera externa utförare och de påtalade även ett behov av att närmre utreda hur staden ska följa upp insatser som kan komma att ges utan individuell behovsprövning. Vidare framfördes behov av verksamhetssystem som stödjer de dokumentationskrav som den

föreslagna nya socialtjänstlagen innebär för insatser utan individuell behovsprövning.

Juridik

Under genomförda workshops framkom det att deltagarna ser ett behov av att säkerställa att det är den enskildes behov som styr. Det framkom att det blir viktigt att ta ställning till hur insatser utan individuell behovsprövning som ej verkställs ska hanteras. Deltagarna anser vidare att det är av stor vikt att den enskilde fortfarande ges möjlighet att få en ansökan om insats prövad och möjligheten att överklaga detta beslut, om det skulle vara så att den enskilde inte anses uppfylla de kriterier som krävs för att få önskad insats utan individuell behovsprövning. Deltagarna lyfter även att det blir viktigt att ta ställning till vad som ska gälla när det kommer till tidsbegränsning, exempelvis hur länge den enskilde ska kunna ta del av en insats utan individuell behovsprövning samt vem som ska avgöra om och när en sådan insats inte längre behövs. Deltagarna uppger även att om en ny lagstiftning träder i kraft behöver ansvaret för samordnad individuell plan, SIP, tydliggöras utifrån att ansvaret för SIP idag ligger på myndighetssidan när det är socialtjänsten som är sammankallande.

Ekonomi

Vid workshops framfördes behovet av att kunna prognosticera budget för de insatser som ska ges utan individuell behovsprövning. Stadsövergripande verksamheter lyfte behovet av att det tydliggörs hur staden ska prioritera och fördela budget mellan de insatser som ges utan individuell behovsprövning och de insatser som ges efter individuell behovsprövning. Vid workshop med stadsdelsförvaltningarna lyfte även de en oro för att förslaget om att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning riskerar att bli kostnadsdrivande, att det på förhand blir svårt att uppskatta och prognosticera framtida kostnader och därmed svårt att lägga en budget. Stadsdelsförvaltningarna påtalade även att förslaget kommer att kräva att kostnader flyttas från myndighetssidan till utförarsidan och att detta behöver utredas närmre innan beslut fattas.

Stadsövergripande verksamheter ser en utmaning i att på förhand beräkna kapaciteten, det vill säga hur mycket insatser utan individuell behovsprövning som kan komma att efterfrågas. Vidare lyfte stadsövergripande verksamheter en farhåga när det gäller möjligheten att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning anonymt, att det föreligger en hög risk att förslaget blir kostnadsdrivande. Detta utifrån att det kommer att kosta mer för

staden att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning både till Stockholms stads invånare och till andra individer som kan komma att söka sig till stadens verksamheter om dessa ger insatser anonymt. Behovet av att utreda egenavgift i sammanhanget lyftes på workshop med de stadsövergripande verksamheterna. Ett exempel som lyftes var regionens högkostnadsskydd.

Utförare

Vid samtliga workshops, både med deltagare från stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter, lyfts farhågor kopplat till utredningens förslag om att den enskilde ska kunna vända sig direkt till utföraren för att få ta del av en insats utan individuell behovsprövning. Stadsövergripande verksamheter anser att ett stort ansvar läggs på utförare, som inom ramen för den föreslagna nya socialtjänstlagen ska ges i uppdrag att informera, guida och vägleda den enskilde om vilka insatser som finns att tillgå inom socialtjänsten. Det finns också en oro för att utförare ska neka eller försöka styra bort enskilda personer med stora och omfattande behov till andra verksamheter, vilket skulle kunna leda till att enskilda personer utesluts från verksamheter trots att de har rätt att delta.

Stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna framför även att de ser en risk gällande att utförare inte avslutar stödet när behovet är tillgodosett. Det framkom vid workshops ett behov av tydliga kriterier för insatserna samt en tydlighet när det kommer till hur och när en insats utan individuell behovsprövning ska avslutas. Detta blir särskilt viktigt, menade workshopdeltagarna, om privata utförare ska ansvara för vilka individer som ska ges stöd utan individuell behovsprövning och inte. Det lyfts även att det är viktigt att staden säkerställer att en övergång till fler insatser utan individuell behovsprövning inte öppnar upp för oseriösa utförare.

Likställighet

Något som framkom tydligt vid samtliga workshops, både med deltagare från stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter, var oron för att likställigheten för kommuninvånarna ska försämrats om staden övergår till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Vidare framkom det att workshopdeltagarna ser ett behov av att säkerställa den enskildes rätt till likställighet, att en stadsdelsnämnd inte ska kunna utforma egna insatser utifrån egna behov och förutsättningar. Det framförs vid workshop med stadsdelsförvaltningarna ett tydligt önskemål om centrala beslut, riktlinjer och anvisningar för att säkerställa att det

ska bli så lika som möjligt för stadens invånare när det kommer till att beviljas insatser utan individuell behovsprövning.

Rätt stöd till rätt person

Vid workshops med både stadens stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna framkom ett stort behov av att nå fram med rätt stöd till rätt person i rätt tid, oavsett verksamhetsområde. Ett behov som framträdde tydligt vid sammanställningen av materialet från genomförda workshops var behovet av att nå fram till de individer som har minst resurser. Dessa individer beskrevs som en målgrupp där stadens socialtjänst i dagsläget inte alltid når fram alternativt når fram för sent och att mer omfattande och ingripande insatser då behöver sättas in. Vid samtliga workshops framgick det att verksamheterna inom samtliga berörda verksamhetsområden ser ett behov av att staden arbetar mer förbyggande med tidiga och lättillgängliga insatser i syfte att nå fler. Målgruppen som ges tidigt förebyggande stöd utan individuell behovsprövning behöver breddas och socialtjänstens kunskap om dem vi idag inte når fram till behöver öka anser workshopdeltagare. Det finns behov av att nå fram med insatser till de individer som har minst resurser och säkerställa att lagförslaget inte leder till att resursstarka individer tränger undan de mindre resursstarka individerna, vilka är i störst behov av socialtjänstens tidiga insatser.

Behov som framfördes av både stadsövergripande verksamheter och stadsdelsförvaltningarna var att ett mer omfattande uppsökande arbete behövs i staden och att behovet av rådgivning samt råd och stöd är stort oavsett verksamhetsområde. En tydlig ingång för stadens invånare till insatser utan individuell behovsprövning var något som lyftes av flera. Att invånarna i staden på ett enkelt, snabbt och lättillgängligt sätt kan ta del av de insatser som ges i staden utan individuell behovsprövning och att även de mest utsatta individerna med minst resurser vet vart de ska vända sig framhölls som viktigt.

Ett behov som uttrycktes vid samtliga workshops upprepade gånger var behovet av val av tidpunkt, att socialtjänsten behöver kunna sätta in insatser direkt när den enskildes motivationsfönster är öppet. Workshopdeltagare resonerade att det kan vara livsavgörande när det kommer till personer som är utsatta för våld eller personer som har ett pågående missbruk.

Utifrån att flertalet av workshopdeltagarna framförde att stadens invånare kan ha en egen idé om vad de behöver stöd med samtidigt som de kan ha ett motstånd till traditionell socialtjänst, är förslaget

om fler insatser utan individuell behovsprövning något positivt då det kan bli en väg in för individer i behov av stöd i ett tidigt skede. Vidare finns det behov, menade workshopdeltagare, av en styrning i staden utifrån individens behov med fokus på bättre timing och mer självbestämmande samt ökad flexibilitet för individen.

När det kommer till vilka dessa individer är som kan vara i behov av insatser utan individuell behovsprövning framkom följande behov: barn och unga med funktionsnedsättning, barn och unga som ännu inte har hunnit utveckla stora svårigheter, familjer i behov av att få koordinerat stöd, familjer i behov av stödjande insatser och med unga i riskbeteende, unga vuxna som står utanför arbetsmarknaden, våldsutsatta personer och våldsutövare samt personer med missbruk och beroende.

Stockholms stads svar på Sveriges kommuner och regioners kartläggning

Som en del i förberedelserna för att kunna stötta kommunerna inför den nya föreslagna socialtjänstlagen, har SKR genomfört en kartläggning av socialtjänstens insatser i samtliga av landets kommuner. Kartläggningen har skett genom enkätutskick från SKR till samtliga stadsdelsförvaltningar inom verksamhetsområdena barn och unga, missbruk och beroende, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, funktionsnedsättning, socialpsykiatri samt äldreomsorg.

Av stadens 13 stadsdelsförvaltningar har samtliga svarat för alla verksamhetsområden som redovisas i denna rapport. För enkäten i sin helhet innebär det 100 procent i svarsandel.

SKR har fattat ett principiellt beslut om att inte ha tvingande frågor, det vill säga att respondenten måste svara, i sina enkäter. Detta innebär att det kan finnas så kallat partiellt bortfall ⁷²för enskilda enkätfrågor. För enkätfrågor konstruerade som flervälsfrågor kan det vara svårt att urskilja det partiella bortfallet.

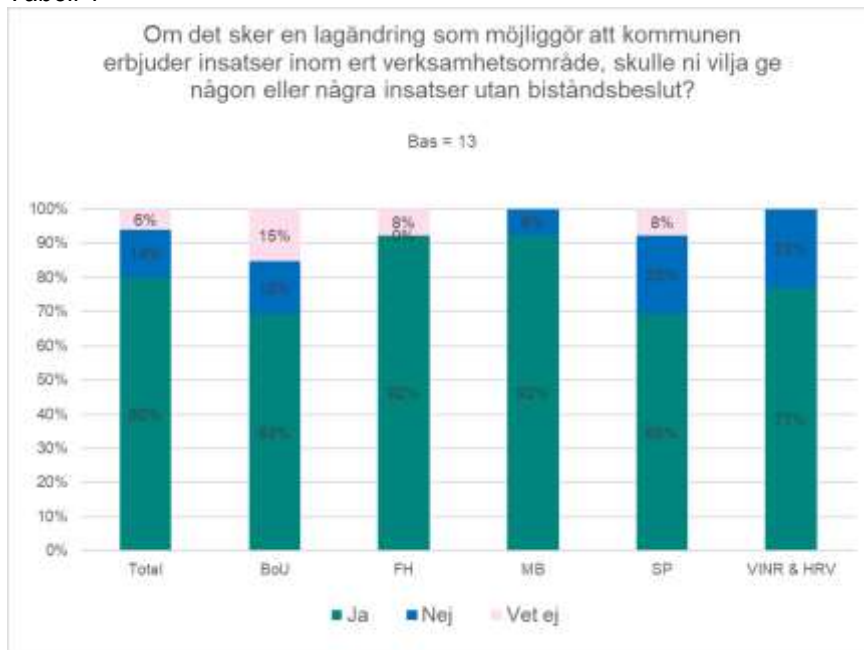
Utvalda frågor från Sveriges kommuner och regioners nationella kartläggning

Socialförvaltningen har valt ut tre frågor som nedan redovisas.

⁷² Delvis bortfall.

Om det sker en lagändring som möjliggör att kommunen erbjuder insatser inom ert verksamhetsområde utan biståndsbeslut, skulle ni vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut?

Tabell 1



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Staden har på frågan om de skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut ett resultat motsvarande 100 procent i svarsandel för samtliga verksamhetsområden.

Barn och unga

Av tabellen ovan framgår att 69 procent av stadsdelsförvaltningarna skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut inom barn och unga området, 15 procent vet inte och 15 procent skulle inte vilja ge insats utan biståndsbeslut om en lagändring skulle göra det möjligt.

Funktionsnedsättning

Av tabell 1 framgår att 92 procent av stadsdelsförvaltningarna skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut inom området funktionsnedsättning, 8 procent svarar vet inte på frågan om de skulle vilja detta om en lagändring skulle göra det möjligt.

Socialpsykiatri

Av tabell 1 framgår att 69 procent av stadsdelsförvaltningarna skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut inom

området socialpsykiatri. Vidare svarar 8 procent vet inte och 23 procent skulle inte vilja, om en lagändring skulle göra det möjligt.

Missbruk och beroende

Av tabell 1 framgår att 92 procent av stadsdelsförvaltningarna skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut inom området missbruk och beroende och 8 procent skulle inte vilja detta om en lagändring skulle göra det möjligt.

Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Av tabell 1 framgår det att 77 procent av stadsdelsförvaltningarna skulle vilja ge någon eller några insatser utan biståndsbeslut inom området våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck medan 23 procent svarat att de inte skulle vilja det.

Om ni vet inom vilka kategorier ni vill kunna ge insatser inom ert verksamhetsområde utan biståndsbeslut, ange dem.

Den här enkätfrågan har varit konstruerad som en flervälsfråga. För respektive verksamhetsområde har respondenten kunnat välja en eller flera av kategorierna. Det har också varit möjligt att inte välja någon kategori genom att inte besvara frågan.

Kategorin ”ej vald” i tabellerna nedan är statistiskt svårtolkad, detta då den dels kan innebära att respondenterna inte tycker att det ska finnas möjlighet att erbjuda insatsen utan individuell behovsprövning och dels att respondenten inte vet om de vill kunna ge insatsen utan individuell behovsprövning. Det kan även röra sig om partiellt bortfall.

Barn och unga

Tabell 2



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Av tabell 2 framgår att 69 procent vill kunna ge individ- och/eller gruppinsatser utan biståndsbeslut och att 31 procent vill ha möjlighet att ge insatser till barn under placering utan biståndsbeslut. Vidare framkommer det att 46 procent vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut till vårdnadshavare/familjehem under placering. När det gäller uppsökande insatser riktade till barn vill 62 procent kunna ge insatser utan biståndsbeslut.

Funktionsnedsättning

Tabell 3



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Av tabell 3 framgår att 8 procent vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut inom kategorin boendeform och 31 procent vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut inom kategorin boendeinsats. Vad gäller att vilja ge individuella och/eller gruppinsatser till personer med funktionsnedsättning vill 38 procent göra det. Samma gäller för kategorin individ- och/eller gruppinsatser till anhöriga. Vidare uppger 31 procent att de vill kunna ge sysselsättningsinsatser utan biståndsbeslut till personer med funktionsnedsättning.

Socialpsykiatri

Tabell 4



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Av tabell 4 framgår att 23 procent vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut inom kategorin boendeinsatser. När det gäller individ- och/eller gruppinsatser till personer med behov av socialpsykiatriskt stöd vill 46 procent kunna ge detta utan biståndsbeslut och 31 procent vill kunna ge individuella och/eller gruppinsatser till anhöriga.

Missbruk och beroende (MB)

Tabell 5



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Av tabell 5 framgår det att 77 procent vill kunna ge individ- och/eller gruppinsatser utan biståndsbeslut. Vidare uppger 77 procent att de vill kunna ge individ- och/eller gruppinsats till individer med beroende och anhöriga, 85 procent vill kunna ge insatser till anhöriga. Till unga med missbruk anger 54 procent att de vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut och 8 procent vill ha möjlighet att ge insatser till personer med beroende under pågående placering på behandlingshem/boendeinsats.

Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck (VINR & HRV)

Tabell 6



Källa: SKR:s kartläggning över socialtjänstens insatser

Av tabell 6 framgår det att 77 procent vill kunna ge insatser utan biståndsbeslut till våldsutsatta vuxna och 77 procent vill ge insatser till våldsutövande vuxna. Vidare vill 15 procent kunna ge boendeinsatser utan biståndsbeslut till våldsutsatta vuxna och 15 procent vill kunna ge våldsutövande vuxna stöd med boendeinsats utan biståndsbeslut.

Om ni vet vilka specifika insatser inom ert verksamhetsområde som ni vill kunna ge utan biståndsbeslut kan ni ange dem.

Denna enkätfråga var konstruerad som en fritextfråga. För respektive verksamhetsområde har respondenten kunnat ange upp till tio insatser.

Barn och unga

Inom verksamhetsområde barn och unga valde sju stadsdelsförvaltningar att svara på frågan om vilka specifika insatser de vill kunna ge utan biståndsbeslut om en ny socialtjänstlag träder i kraft. Antal föreslagna insatser per stadsdelsförvaltning varierar mellan fyra och tio specifika insatser.

Samtliga stadsdelsförvaltningar som har svarat på denna fråga anger olika typer av samtal som exempelvis råd- och stödsamtal, här- och

nu samtal, trappansamtal,⁷³ BRA⁷⁴-samtal, samt samtal för föräldrar i separation som insatser de önskar kunna ge utan biståndsbeslut. Det finns en samstämmighet i de inkomna svaren om att kunna erbjuda lite fler individer lite mer, att kunna erbjuda mer omfattande samtal till enskilda, barn och unga samt vårdnadshavare. Detta både vad gäller fler samtal i antal jämfört med vad som ges idag men också att man vill kunna erbjuda samtal med behandlingsinnehåll. Övriga insatser som nämns är familjepedagog, föräldrastöd, familjestöd, hemmahosare, korta strukturerade behandlingsinsatser, specifika familjebehandlande program, psykoedukativa samtal, tryggare barn, nätverksmöten, ungdomscoach, kontaktperson, uppsökande insatser riktade till barn, våldsbearbetande här och nu stöd, anhöriggrupper, BSFT,⁷⁵ COS⁷⁶ och RePULS.⁷⁷

Av enkätsvaren framkommer även önskemål om att kunna erbjuda samtal utan biståndsbeslut till barn som är placerade, deras vårdnadshavare samt familjehem Dessa samtal bedrivs idag inom ramen för beslutet om placering.

Funktionsnedsättning

Inom verksamhetsområde funktionsnedsättning valde elva stadsdelsförvaltningar att svara på frågan om vilka specifika insatser de vill kunna ge utan biståndsbeslut om en ny socialtjänstlag träder i kraft. Tre av stadsdelsförvaltningarna har föreslagit flera olika insatser medan övriga har angett en eller två insatser som de skulle vilja ge. Tio stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna erbjuda insatsen trygghetslarm utan biståndsbeslut.

Fem stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna erbjuda någon form av hemtjänst utan biståndsbeslut. Fyra av dessa stadsdelsförvaltningar specificerar att det handlar om serviceinsatser.⁷⁸ Fyra stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna ge någon form av anhängstöd utan biståndsbeslut. Exempel som ges är avlösning, anhängkonsulent samt koordinatortjänst för familjer med barn som har en funktionsnedsättning. Tre stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna ge någon form av sysselsättning utan biståndsbeslut. Exempel som ges är dagverksamhet, individanpassat stöd till arbete, IPS, träffpunkt samt stöd riktat mot yngre med inriktning mot arbete eller studier. Övriga

⁷³ Krissamtal med barn och upplevt våld i sin familj.

⁷⁴ Barns rätt som anhörig.

⁷⁵ Kort strategisk familjebehandling.

⁷⁶ Circle of security. Föräldrainterventionsprogram.

⁷⁷ Arbetsmetod för impulskontroll och träning av sociala färdigheter.

⁷⁸ Med serviceinsatser avses stöd från hemtjänst med exempelvis städning, tvätt eller inköp.

insatser som nämns är korttidsboende, fixartjänster, Case manager, omkostnadsersättning för ledsagare, fritidsaktiviteter för barn och unga med funktionsnedsättning, kollo och personligt ombud.

Socialpsykiatri

Inom verksamhetsområde socialpsykiatri valde åtta stadsdelsförvaltningar att svara på frågan om vilka specifika insatser de vill kunna ge utan biståndsbeslut om en ny lag träder i kraft. Fem av stadsdelsförvaltningarna har föreslagit flera olika insatser medan övriga har angett en eller två insatser som de skulle vilja ge. Inom socialpsykiatrin uppger fyra stadsdelsförvaltningar att de skulle vilja ge insatsen trygghetslarm utan biståndsbeslut. Sex stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna ge någon form av sysselsättning utan biståndsbeslut exempelvis träfflokal, kurser, verksamhet för yngre med inriktning mot arbete eller studier och jobbtorg. Tre stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna ge någon form av anhörigstöd och två stadsdelsförvaltningar uppger att de vill kunna erbjuda akutboende utan biståndsbeslut. Två stadsdelsförvaltningar svarar att de vill kunna erbjuda insatsen boendestöd utan biståndsbeslut, en stadsdelsförvaltning skriver i fritext att det till exempel skulle kunna vara ett visst antal timmar boendestöd per år som inte är biståndsbedömda.

Övriga insatser som nämns är ACT-team,⁷⁹ förstärkt stöd vid utskrivning från slutenvården, Case manager, serviceinsatser inom hemtjänstverksamhet, förebyggande verksamhet för unga med psykisk funktionsnedsättning, kontaktperson, försöks- och träningslägenheter, egna medel, fixartjänst, personligt ombud och hälsofrämjande verksamhet.

Missbruk och beroende

Inom verksamhetsområde missbruk och beroende framkommer det att stadsdelsförvaltningarna ser ett behov av insatser utan biståndsbeslut till unga individer med beroendeproblematik, vuxna med beroendeproblematik samt till de som är anhöriga till personer med beroendeproblematik.

De insatser som stadsdelsförvaltningarna svarat att de vill kunna ge utan biståndsbeslut om nya socialtjänstlagen träder i kraft är följande: sex stadsdelsförvaltningar svarade anhörigstöd, fem svarade sysselsättning i olika former, fyra svarade Motiverande

⁷⁹ En evidensbaserad organisatorisk modell av psykiatrisk öppenvård där ett behandlingsteam genom mångsidiga insatser ger vård och omsorg till individer med allvarlig psykisk sjukdom.

samtal, MI, i grupp eller individuellt, fyra svarade öppenvård och tre svarade boendestöd.

Den insats som återkommer i störst omfattning som önskemål att erbjuda utan biståndsbeslut är olika metoder och samtal för behandling. Totalt elva stadsdelsförvaltningars svar rör olika metoder inom öppenvården. De metoder som stadsdelsförvaltningarna lyfter är: Haschavvänjningsprogrammet, HAP, Kognitiv beteendeterapi, KBT, Community Reinforcement Approach, CRA, Adolescent Community Reinforcement Approach, A-CRA, Återfallsprevention, ÅP, Tolvstegsbehandling, Motivationshöjande behandling, MET, psykoedukativa samtal, kort intervention och behandlingssamtal för personer med spelmissbruk om pengar. Två stadsdelsförvaltningar lyfter även fram önskemål om ett begränsat antal stödsamtal, tre till fem samtal utan biståndsbeslut. I staden erbjuder redan i dag några stadsdelsförvaltningar, inom ramen för öppenvård i egen regi och den stadsövergripande verksamheten Behandlingsenheten, stödsamtal utan biståndsbeslut för personer med missbruk. När det gäller boendeinsats utan biståndsbeslut efterfrågar stadsdelsförvaltningarna enbart detta för boendeformer kopplade till akut hemlöshet, akutlogi och motivationsboende samt under en begränsad tidsperiod och inte för samtliga boendeformer som kan beviljas av socialtjänsten.

När det gäller insatser till barn och unga som anhöriga, lyfter två stadsdelsförvaltningar fram föräldragrupp för vuxna i behov av att prata med sina barn om sitt eget missbruk samt BRA-samtal till barn som anhöriga.

Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Inom verksamhetsområdet våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck efterfrågas framförallt stödsamtal i olika former utan biståndsbeslut. Både individuella stödsamtal och samtalsgrupper efterfrågas av stadsdelsförvaltningarna. Totalt svarar nio stadsdelsförvaltningar att de ser ett behov av att kunna erbjuda stödsamtal utan biståndsbeslut, varav tre stadsdelsförvaltningar även efterfrågar stödsamtal utan bistånd för våldsutövare. En stadsdelsförvaltning ser också behov av att kunna erbjuda stöd i form av särskild samtalsgrupp för våldsutövande fäder utan biståndsbeslut.

Även praktiskt stöd i olika former återkommer bland stadens svar inom verksamhetsområdet, om än inte i lika hög utsträckning som stödsamtal. Det som framkommer när alla fritextsvaren för

verksamhetsområdet sammanställts är behovet av att utan biståndsbeslut kunna ge våldsutsatta hjälp i kontakten med andra myndigheter, praktisk hjälp med att söka bostad, boendelots⁸⁰ och kontaktperson. Två stadsdelsförvaltningar svarar att de vill kunna ge insatsen säkerhetsplanering utan biståndsbeslut. En stadsdelsförvaltning uttrycker behov av att kunna ge skyddat boende utan biståndsbeslut under en kort tid. Fyra stadsdelsförvaltningar svarar, när det gäller att erbjuda stödsamtal utan biståndsbeslut, att det är viktigt att stödsamtalen är tidsbegränsade.

Socialtjänstens enhetschefsnätverk

Samtliga av stadens enhetschefsnätverk inom socialtjänsten som berörs av aktuellt uppdrag har besökts under hösten. Detta i syfte att fånga in enhetschefernas synpunkter kopplade till lagförslaget om att möjliggöra fler insatser utan individuell behovsprövning.

Sammantaget finns det ett intresse i samtliga besökta enhetschefsnätverk vad gäller att kunna erbjuda insatser utan individuell behovsprövning. De fördelar som enhetscheferna lyfte var bland annat:

- Att arbeta mer förebyggande.
- Att nå vissa målgrupper snabbt.
- Att nå fram med insatser till individer när de är motiverade.
- Att bidra till en tillgängligare och öppnare socialtjänst.
- Att öka möjligheten att inom stadens socialtjänst bli bättre inom kunskapsbaserad socialtjänst.

En synpunkt som framfördes var att det inte går att undvika den föreslagna riktningen i förslaget till ny socialtjänst, att öppna upp för fler insatser utan individuell behovsprövning. Denna synpunkt motiverades med ett resonemang om att socialtjänsten behöver ligga steget före i ett förebyggande perspektiv.

När det gäller verksamhetsområdet barn och unga framkom det att enhetscheferna ansåg det som absolut möjligt, att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, under förutsättning att det går att följa insatsen genom dokumentation. Att kunna dokumentera genomförandet av insatser inom barn och unga, var i besökta enhetschefsnätverk en hög prioritet, ingen vill missa ett barn i behov av skydd. Enhetscheferna inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning resonerade på liknande sätt, att de ser ett

⁸⁰ Individuellt stöd som ges i syfte att den enskilde på sikt ska ordna ett eget boende.

behov av att kunna jobba förebyggande med barn och unga som har funktionsnedsättning men att detta behöver kunna följas upp.

Inom verksamhetsområdet missbruk och beroende framkom det att det kan vara svårt att beviljas stöd för sitt missbruk *”att nålsögat är väldigt litet och att få passerar genom det”*, detta är något som förslaget med fler insatser utan individuell behovsprövning skulle kunna förbättra resonerade enhetscheferna.

Exempel på utmaningar som lyfts i flera enhetschefsnätverk var behovet av att kunna göra risk- och skyddsbedömningar samt behovet av att kunna dokumentera dessa. En stadsdelsförvaltning framförde att de såg ett behov av att pröva på att ge fler insatser till vuxna utan individuell behovsprövning. Däremot bedömde samma stadsdelsförvaltning att behovet av att dokumentera risk- och skyddsbedömningar, i ärenden som rör vuxna personer med och utan barn, är större än behovet av att inom ramen för befintlig lagstiftning pröva på att ge fler insatser utan individuell behovsprövning till vuxna. Flera stadsdelsförvaltningar höll med om resonemanget och betonade vikten av säkerhet, för både individen i behov av stöd och för personalen. Vidare framkom det att uppföljningsprocesser, kvalitetsarbete, stadens budgetfördelning och hur resurser fördelas mellan behovsprövade insatser och de insatser som inte föregås av individuell behovsprövning är utmaningar av vikt att utreda vidare om en ny socialtjänstlag träder i kraft.

Något som i enhetschefsnätverken lyftes som avgörande i sammanhanget, för att kunna ta ett steg mot fler insatser utan individuell behovsprövning, var utöver att lagförslaget träder i kraft de tolkningar som stadens juridiska avdelning kommer att göra av den nya socialtjänstlagen.

Synpunkter och förslag

Socialförvaltningen har inom ramen för uppdraget fokuserat på att utreda stadsdelsförvaltningarnas och stadsövergripande verksamheters behov av fler insatser utan individuell behovsprövning. I detta slutliga avsnitt presenteras *hur* staden, om en ny socialtjänstlag träder i kraft, kan utreda frågan vidare inom ramen för socialnämndens uppdrag i budget för 2022.

Förslag till fortsatt arbete

Nedan presenteras tre förslag på fortsatt arbete utifrån uppdragets resultat.

1. Identifiera *vem*, det vill säga vilka grupper av individer, som är i störst behov av socialtjänstens tidiga insatser utan individuell behovsprövning.
2. Öka kunskapen om *vad*, det vill säga vilka behov av tidigt stöd som identifierade grupper har, utifrån vad som är möjligt enligt förslaget till ny socialtjänstlag.
3. Ta fram förslag på *vilket sätt* som stadens socialtjänst bör bevilja tidiga insatser utan individuell behovsprövning, om en ny socialtjänstlag träder i kraft.

Stadens mål bör vara att uppnå en attraktiv och lättillgänglig socialtjänst för stadens invånare i behov av tidigt stöd, om en ny socialtjänstlag träder i kraft.

Till vem ska staden bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning

Något som utifrån ett verksamhetsperspektiv framkommit som viktigt, om en ny socialtjänstlag träder i kraft, är vikten av att säkerställa *rätt stöd till rätt person*. Det blir centralt att i ett nästa steg identifiera *vem*, det vill säga vilka grupper av individer, som är i störst behov av socialtjänstens tidiga insatser utan individuell behovsprövning.

Av rapportens resultat framgår att det finns ett behov av att identifiera *målgruppen individen*. Vilka individer når inte stadens socialtjänst idagsläget alternativt når fram till för sent och att mer omfattande och ingripande insatser då behöver sättas in. En annan viktig aspekt är behovet av att utreda vilka individer som riskerar att trängas undan av mer resursstarka individer i samband med en övergång till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Vid genomförda workshops och även i sammanställningen av remissvaren från slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst*, framförs risken att individer med störst behov av stöd från socialtjänsten inte kommer att söka sig till socialtjänsten trots att fler insatser erbjuds utan individuell behovsprövning.

När det handlar om målgrupper som staden redan når i varierande utsträckning, finns anledning att överväga om och i sådana fall när en insats bör beviljas med eller utan individuell behovsprövning alternativt som förenklad biståndsbedömning. Det är i sammanhanget viktigt att beakta att det finns olika tillvägagångssätt

för att underlätta kontakten med socialtjänsten för enskilda individer samt minska administrationen för stadens handläggare.

Vilka insatser ska staden bevilja utan individuell behovsprövning

Av Stockholms stads remissvar⁸¹ framgår att stadsledningskontoret inte anser att det är lämpligt att förslaget, att bevilja insatser utan föregående individuell behovsprövning, omfattar komplicerade och ofta kvalificerade insatser som skyddat boende för våldsutsatta, HVB för vuxna och avhopparprogram samt korttidsboende och dagverksamhet för äldre. Förvaltningens rekommendation, utifrån vad som framkommit i aktuell rapport, är att staden bör öka sin kunskap om *vilka* behov av tidigt stöd som bör tillgodoses i syfte att nå de identifierade grupper som idag är svåra att nå och som är i störst behov av tidigt stöd från socialtjänsten. Staden behöver därefter överväga vilka insatser som är lämpliga och vilka som inte är lämpliga att bevilja utan individuell behovsprövning, utifrån vad som är möjligt enligt förslaget till ny socialtjänstlag. Inte minst utifrån risken att de insatser som staden erbjuder kan komma att nyttjas av resursstarka personer, det vill säga personer som socialtjänsten redan når i olika omfattning med varierande resultat.

Vidare är rekommendationen att behov av tidigt stöd från socialtjänsten utforskas ur individens perspektiv utifrån vad som är möjligt enligt förslaget till ny socialtjänstlag.

Insatser till barn och unga

De insatser inom barn och unga som det under genomfört uppdrag har framkommit ett intresse för att bevilja utan individuell behovsprövning, om en ny socialtjänstlag träder i kraft, är inte juridiskt möjliga att bevilja inom ramen för nuvarande lagstiftning. Det framkommer tydligt att en förutsättning för att framöver kunna ge fler insatser utan individuell behovsprövning till barn, unga och deras familjer, är att utförandet av och innehållet i insatserna dokumenteras och följs upp. Möjligheten att kunna följa insatser via dokumentation hör nära samman med om och i så fall vilka insatser som ska beviljas. Vid genomförda workshops var stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter tydliga med att följande frågor är prioriterade att utreda vidare:

- Hur ska staden säkerställa att barn och unga får det stöd och det skydd de behöver?

- Hur ska staden säkerställa att barnrättsperspektivet beaktas vid insatser utan individuell behovsprövning till barn och unga samt deras vårdnadsvarare?

Insatser till vuxna

Liknande resonemang som presenteras under *Insatser till barn och unga* när det kommer till behov av att kunna dokumentera skyddsbedömningar förekommer även i ärenden som rör vuxna, riskbedömningar om hot- och våld i vuxenärenden med och utan barn behöver kunna dokumenteras. Behovet av att kunna dokumentera riskbedömningar i syfte att inte riskera den enskildes eller andras liv och hälsa är stort, större än behovet av att införa fler insatser utan individuell behovsprövning inom ramen för befintlig socialtjänstlag.

En annan viktig aspekt, enligt Stockholms stads svar i SKR: s kartläggning, är att flera av stadsdelsförvaltningarna svarade att de vill erbjuda insatsen trygghetslarm utan individuell behovsprövning. En anledning till att så många stadsdelsförvaltningar⁸² uppger just insatsen trygghetslarm skulle kunna vara att det är en insats som inte är så kostsam för stadsdelsförvaltningarna samt att det är en insats som nästan alltid beviljas de individer som ansöker om insatsen. En övergång till att handlägga trygghetslarm på samma sätt som inom stadens äldreomsorg skulle för stadsdelsförvaltningarnas del kunna innebära en minskad administration, resurser som exempelvis kan läggas på förebyggande arbete och komplexa ärenden.

På vilket sätt ska staden bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning?

Vid en övergång till att bevilja fler insatser, utan individuell behovsprövning, bör staden ta fram förslag för på *vilket sätt* detta ska genomföras. Det som framkommit i arbetet med aktuellt uppdrag redovisas nedan.

Likställighet

I Stockholms stad finns 13 stadsdelsnämnder som ansvarar för merparten av stadens välfärdsverksamhet. Stadsdelsnämnderna ansvarar för de verksamheter som kommunfullmäktige har bestämt att de ska ta hand om. Genom sin samordnande och övergripande roll ska socialnämnden arbeta för att säkerställa att likställighetsprincipen följs så att alla kommunmedlemmar får samma rätt till insats oavsett vart i staden de bor.

⁸² Fyra stadsdelsförvaltningar inom socialpsykiatri och 10 stadsdelsförvaltningar inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning.

Om en ny socialtjänstlag träder i kraft och staden övergår till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning bör en likställighet i staden tidigt säkerställas. För att göra detta är det viktigt att tydliga riktlinjer och anvisningar tas fram.

Uppföljning

Inom ramen för gällande socialtjänstlag finns den myndighetsutövande socialtjänsten kvar under tiden en insats pågår. Handläggaren följer upp insatsen kopplat till måluppfyllelse. Denna uppföljning och dokumentation, av socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet, skulle för de insatser som beviljas utan individuell behovsprövning komma att försvinna om en ny socialtjänstlag träder i kraft. Det framkom vid genomförda workshops att det finns en oro hos utförarverksamheter när det kommer till att inte ha en handläggare kopplad till uppdraget, det vill säga någon som har beslutat om insatsen och därmed ansvarar för uppföljning och måluppfyllelse. Om den nya föreslagna socialtjänstlagen införs kommer ett utökat ansvar att läggas på utförarverksamheter vad gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa och som kan behöva samhällets skydd och stöd. Det är av stor vikt att detta ansvar är tydligt för alla inblandade aktörer och utförare. En slutsats kring detta är att i ett uppdrag där en utförarverksamhet upplever att det behövs en handläggare kopplad till uppdraget bör barnet eller den unges behov alltid utredas och insatsen därefter genomföras inom ramen för ett biståndsbeslut.

Utförare

Det framkommer i rapporten under *Stockholm stads remissvar, Juridiskt perspektiv och Workshops med stadsdelsförvaltningarna och stadsövergripande verksamheter* att det finns farhågor kopplat till att enskilda individer, enligt förslaget, ska kunna vända sig direkt till privata utförare. De farhågor som har lyfts är risken för opartiskhet, om privata utförare ges möjlighet att avgöra om den enskilde uppfyller av socialnämnden på förhand uppställda villkor för att beviljas insats eller inte. Vidare har det framförts en oro vid workshops för att enskilda individer ska uteslutas från verksamheter trots att de har rätt att delta. Utöver detta lyfts även oron för kvarhållning, det vill säga, att privata utförare låter insatsen fortsätta eftersom incitament att avsluta en insats saknas. Dessa farhågor; oseriösa utförare, bidragsfusk och felaktiga utbetalningar lyfts även i IVO:s remissvar.

Många insatser som idag beviljas efter individuell behovsprövning ingår i stadens valfrihetssystem. Om staden övergår till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning bör staden noga överväga om det är lämpligt att överlåta på privata utförare att avgöra om enskilda individer uppfyller villkoren, för att ta del av en insats eller inte. Om staden väljer att överlåta på privata utförare att avgöra om enskilda individer uppfyller villkoren behöver det finnas en modell för uppföljning och kontroll som säkerställer den enskildes rättssäkerhet.

Avgränsning äldreomsorg

Av slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst* framgår det att kommunerna kan avgränsa insatser till särskilda målgrupper. Det finns situationer där särbehandling på grund av ålder kan anses vara berättigad. Vid fastställande av ett sådant villkor måste kommunen överväga om särbehandling på grund av ålder har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet.⁸³ Flera av de insatser som beviljas inom området funktionsnedsättning och socialpsykiatri exempelvis hemtjänst, ledsagning, avlösning och boendestöd kan även beviljas inom bland annat äldreomsorgen. Det kan finnas anledning att vid en bedömning av om någon av dessa insatser ska beviljas utan individuell behovsprövning, överväga om olika bestämmelser ska gälla beroende på om den enskilde är under eller över 65 år och i så fall avgränsa insatsen därefter. Det är viktigt att framöver samverka med äldreförvaltningen i denna fråga som rör även stadens äldreomsorg. En framgångsfaktor för ett lyckat genomförande, baserat på erfarenhet i tidigare uppdrag, är att samverkan skett mellan berörda förvaltningar.

⁸³ SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet s. 755